T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ VE SENDİKALARININ 2001 YILI SONRASINDAKİ ETKİNLİĞİ

MELEK BUSEM ÖZTEKİN

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. NALAN DEMİRAL

EDİRNE 2016

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ

ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Melek Busem ÖZTEKİN tarafından hazırlanan *"**Türkiye'de Kamu Görevlileri ve Sendikalarının 2001 Yılı Sonrasındaki Etkinliği**"* Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 15.-16. maddeleri uyarınca **16.02.2016** günü saat **14:00** 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin *.....Kabul edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	**KANAAT**	**İMZA**
Doç. Dr. Nalan DEMİRAL (Danışman)	KABUL	
Doç. Dr. Hasan BURAN	KABUL	
Doç. Dr. Erdal DİNÇER	KABUL	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10095168
Yazar Adı / Soyadı	MELEK BUSEM ÖZTEKİN
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 33799377008
Telefon	5066423154
E-Posta	biisem@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türkiye'de Kamu Görevlileri ve Sendikalarının 2001 Yılı Sonrasındaki Etkinliği
Tezin Tercümesi	Public Personnel in Turkey and The Efficiency of Their Unions After 2001
Konu	Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Kamu Yönetimi Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2015
Sayfa	161
Tez Danışmanları	DOÇ. DR. NALAN DEMİRAL 41446108356
Dizin Terimleri	Türk kamu yönetimi=Turkish public administration ; Memur sendikacılığı=Public servants union
Önerilen Dizin Terimleri	
Kısıtlama	36 ay süre ile kısıtlı

Tezimin,Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine izin veriyorum. Ancak internet üzerinden tam metin açık erişime sunulmasının 18.02.2019 tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi tarafından internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.
NOT: Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.

18.02.2016

İmza:.....

Melek Busem ÖZTEKİN

Tez Adı: Türkiye'de Kamu Görevlileri ve Sendikalarının 2001 Yılı Sonrasındaki Etkinliği

Hazırlayan: Melek Busem ÖZTEKİN

ÖZET

Dünyada kamu yönetiminin örgütlenme şeklinde görülen değişimin arkasında kamu hizmetlerinin dağıtılmasında verimlilik ve etkinlik arayışının yattığı bilinmektedir. Bunun için devletin küçültülmesi gerektiği görüşü yaygın olarak kabul görmüş ve gelişmiş kabul edilen ülkeler tarafından gelişmekte olan ülkelere çeşitli yöntemlerle dayatılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de de kamu yönetimi alanında büyük bir yeniden yapılanma sürecine girilmiş, söz konusu bu süreçte kamu personel rejiminde de önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu çalışmada Türkiye'deki kamu görevlilerinin tabi oldukları kamu personel rejiminin genel yapısı ve ülkemizde kamu görevlisi kavramına kimlerin dahil olduğu değerlendirilerek, Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde kamu görevlilerinin durumu araştırılmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalaşma deneyimi ve 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonraki sendikal faaliyetler toplu pazarlık, toplu sözleşme, grev haklarının uygulanması çerçevesinde tartışma konusu edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu personel rejimi, kamu görevlileri, memur, sendika, kamu görevlileri sendikacılığı

Thesis Name: Public Personnel in Turkey and The Efficiency of Their Unions After 2001

Prepared By: Melek Busem ÖZTEKİN

ABSTRACT

It is known that public administration structures around the world have gone under major reforms in search of an efficient public service delivery. The notion that this can be achieved through downsizing the state is widely accepted in most of the developed countries and adopted by developing countries through various means. Turkish public administration is not exempt from this process; there have been major changes in public administration and public personnel regime in Turkey. This study focuses on the general structure of public personnel regime in Turkey. Within this context, a theoretical framework for defining public personnel in Turkey is tried to be drawn. The unionization experience of Turkish public personnel and the efficiency of public personnel unions in terms of collective bargaining, collective contract and strike rights after the enforcement of Law No. 4688 in 2001 are discussed.

Key Words: Public personnel regime, public personnel, civil servant, union, public personnel unions

ÖNSÖZ

Dünya ölçeğinde yalnızca kamu yönetimi ya da kamu personel rejimi alanlarında değil; ekonomik, siyasal ve toplumsal bütün alanlarda bir dönüşüm söz konusu olmuştur. Bu dönüşümün arkasında iki dünya savaşı, bu savaşların arasında yaşanan 1929 ekonomik bunalımı, refah devletinin yükselişi ve düşüşü, küreselleşme olgusu, 1980'li yıllarda yükselen yeni liberal politikalar ve beraberinde getirdiği Yeni Sağ anlayışı gibi etkenler yatmaktadır. Türkiye'deki kamu görevlilerinin tabi oldukları kamu personel rejimi de bu etkenler çerçevesinde dönüşmüş ve ülkemizde kamu görevlileri eski statüye dayalı konumlarını kaybetmeye başlamıştır. Bu durum kamu görevlilerinin sendikalaşmasının önemini arttırmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının tanınması Cumhuriyet'in ilanından 2001 yılında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmasına kadar geçen sürede iniş çıkışlı bir seyir göstermiştir. Günümüzde Türkiye'de kamu görevlileri, sendika ve konfederasyonlar bünyesinde örgütlenmiş de olsalar; en temel sendikal haklar olan toplu görüşme (toplu pazarlık), toplu sözleşme ve grev haklarını gelişmiş ülkelerde olduğu gibi özgürce kullanamamaktadırlar. Türkiye'nin, demokrasinin esaslarıyla bağdaşmayan bu tablonun düzeltilmesine ilişkin hala atması gereken adımlar vardır. Bu çalışma da; Türkiye'de kamu görevlilerini Türk kamu personel rejiminin tarihsel arka planı ve mevcut durumu çerçevesinde değerlendirmek ve bu kişilerin, sendikal haklarını hangi hukuksal zeminde ne derecede kullanabildiklerini ortaya koymak amacındadır. Böylece kamu görevlilerinin sendikal haklarının geliştirilmesi için yapılması gerekenler belirlenmek istenmiştir.

Çalışmanın hazırlanması sürecinde sunduğu akademik destek ve gösterdiği sabır için başta çok değerli hocam Doç. Dr. Sayın Nalan DEMİRAL'a; değerli hocalarım Yrd. Doç. Dr. Sayın Muzaffer ÖZSOY, Doç. Dr. Sayın Engin SANAL ve Doç. Dr. Sayın Hasan BURAN'a; manevi yardımlarını esirgememeye çalışan aile bireylerime ve dostluklarından güç aldığım Sayın Cesur DOĞAN ve Sayın Sezgin ÇİFTÇİ'ye ve; bu çalışmanın 2013-06 Proje Numarası ile projelendirilmesinde verdikleri destek için Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi'ne içten teşekkürlerimi borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET I
ABSTRACT II
ÖNSÖZ III
İÇİNDEKİLER IV
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ VIII
KISALTMALAR LİSTESİ IX
GİRİŞ 1
BİRİNCİ BÖLÜM 5
KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ EKSENİNDE TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ 5
1.1. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİM 7
1.1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KİMLİK BUNALIMI: SİYASET-YÖNETİM İKİLEMİ 7
1.1.2. KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR 13
1.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı 14
1.1.2.2. Kamu İşletmeciliği Anlayışı 17
1.1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı 18
1.1.2.4. Yönetişim 21
1.2. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİMİN TÜRKİYE'DEKİ KAMU PERSONEL REJİMİNE YANSIMASI 24
1.2.1. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ 24
1.2.2. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN DAYANDIĞI İLKELER 28
1.2.2.1. Liyakat İlkesi 29
1.2.2.2. Kariyer İlkesi 30
1.2.2.3. Sınıflandırma İlkesi 31
1.2.2.4. Tarafsızlık İlkesi 33
1.2.3. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN GÜNÜMÜZDEKİ DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ 33

1.3. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI VE MEMUR, İŞÇİ, SÖZLEŞMELİ PERSONEL AYRIMI..... 37
1.3.1. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI..... 37
1.3.1.1. 1924 Anayasası'na Göre 38
1.3.1.2. 1961 Anayasası'na Göre 39
1.3.1.3. 1982 Anayasası'na Göre 40
1.3.2. MEMUR-İŞÇİ-SÖZLEŞMELİ PERSONEL-GEÇİÇİ PERSONEL AYRIMI 41
1.3.2.1. Memur 43
1.3.2.2. Sözleşmeli Personel..... 43
1.3.2.3. İşçi 44
1.3.2.4. Geçici Personel..... 45
1.3.3. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU'NDA KAMU GÖREVLİLERİ .. 45
1.3.3.1. Kanun Kapsamına Giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışma..... 47
1.3.3.2. İşçi Statüsü Dışındaki Bir Kadroda Çalışma..... 47
1.3.3.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması..... 47
1.3.4. TÜRKİYE'DEKİ KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN SAYISAL VERİLER 48
İKİNCİ BÖLÜM..... 55
DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI 55
2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE 55
2.1.1. SENDİKA VE SENDİKACILIĞA İLİŞKİN KAVRAMLAR 55
2.1.1.1. Demokrasi ve Örgütlenme Özgürlüğü Kavramları 56
2.1.1.2. Sendika, Sendikalaşma ve Sendika Özgürlüğü Kavramları 58
2.1.1.3. Federasyon-Konfederasyon-Birlik Kavramları..... 63
2.1.2. SENDİKAL HAKLAR 66
2.1.2.1. Toplu Pazarlık (Toplu Görüşme) Hakkı..... 67
2.1.2.2. Toplu Sözleşme Hakkı 68
2.1.2.3. Grev Hakkı 69

2.2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ 71
2.2.1. ÜLKE ÖRNEKLERİ 71
2.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 73
2.2.1.2. İngiltere 75
2.2.1.3. Fransa 78
2.2.1.4. Almanya 79
2.2.1.5. İsveç 79
2.2.2. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARINI DÜZENLEYEN ULUSLARARASI BELGELER 80
2.2.2.1. Birleşmiş Milletler (BM) Belgeleri 81
2.2.2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 81
2.2.2.1.2. Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme 82
2.2.2.1.3. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi 83
2.2.2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri 84
2.2.2.2.1. 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi 85
2.2.2.2.2. 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi 86
2.2.2.2.3. 151 No'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi 87
2.2.2.3. Avrupa Birliği (AB) Belgeleri 89
2.2.2.3.1. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) 89
2.2.2.3.2. Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (Avrupa Sosyal Şartı) 90
2.2.2.3.3. Avrupa Topluluğu (AT) Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı 91
2.2.2.3.4. Avrupa Temel Haklar Şartı 93
2.2.3. ULUSLARARASI SENDİKALAR 94
2.2.3.1. Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (PSI) 94
2.2.3.2. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) 95

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 96

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI 96

3.1. TARİHSEL GELİŞİMİ 97
3.1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM 97
3.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ 99
3.1.2.1. 1924-1960 Dönemi 99
3.1.2.2. 1961 Anayasası Dönemi 100
3.1.2.3. 1982 Anayasası Dönemi 103
3.2. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU 107
3.2.1. 4688 SAYILI KANUN'UN GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ 107
3.2.2. 4688 SAYILI KANUN'A GÖRE TOPLU GÖRÜŞME, TOPLU SÖZLEŞME VE GREV HAKLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ 117
3.2.2.1. Toplu Görüşme Hakkı (2001-2010) 117
3.2.2.2. Toplu Sözleşme Hakkı (2010'dan Günümüze) 121
3.2.2.3. Grev Hakkı 126
SONUÇ VE ÖNERİLER 129
KAYNAKÇA 135
EK-1 147

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1 Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması 42

Şekil 2 Kamu Görevlilerinin Statülerine Göre Profili (2015) 53

Tablo 1 Kamudaki Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı 2014 49

Tablo 2 Kamudaki Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı 2015 50

Tablo 3 Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı 2014 51

Tablo 4 Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı 2015 52

Tablo 5 Örgütlenme Biçimine Göre Sendika Türleri 62

Tablo 6 Türkiye'de 1990-2001 Dönemi Sendika ve Konfederasyon Sayıları 107

Tablo 7 Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Oranları (2002-2012) 113

Tablo 8 Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları (2002-2013) 115

Tablo 9 Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları (Temmuz 2015) 116

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AT	Avrupa Toplulukları
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ETUC	European Trade Unions Confederation (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu)
HAK-İŞ	Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
Kİ	Kamu İşletmeciliği
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
LCS	London Corresponding Society (Londra Yazışma Derneği)
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MEMUR-SEN	Memur Sendikaları Konfederasyonu
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
PSI	Public Services International (Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu)
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUC	Trade Union Congress (İşçi Sendikaları Kongresi)
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Devlet ve onun yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin ekonomi ve toplumdaki işlevleri konusundaki tartışmalar hiçbir zaman son bulmamıştır. Günümüzde kamu yönetimine, yönetim ilkelerine dayalı teknik işlevler yüklenmiştir ve kamu yönetimi bir disiplin olarak bu şekilde algılanıp çalışılmaktadır. Ancak, siyasetin kamu yönetimine etkisine yönelik tartışmalar da varlığını sürdürmektedir. Bu noktada, kamu görevlilerinin sendikalaşma deneyimi önemli bir inceleme konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü demokratik yönetim bir ideal olarak kabul edilip, bunun iyi işlemesi için çeşitli araçlar önerildiğinde; ilkeli bir siyaset anlayışı ve iyi işleyen bir kamu personel rejimi kadar, işçilerin ve kamu görevlilerin sendikalaşma deneyimi de önemli araçlar olarak ön plana çıkmaktadır. Sendikaların işlevleri ve etkinlikleri ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, siyasetin sendikaya etkisi göz ardı edilemez bir gerçek olarak karşımızda bulunmaktadır. Toplu pazarlık (toplu görüşme), toplu sözleşme, grev gibi sendikacılık için son derece önemli araçlar olan sendikal hakların yaşama geçirilmesinde, ülkelerin siyasal kültürü ve mevcut siyasal yapıları büyük ölçüde belirleyici olmaktadır. Bu çalışmada da, Türkiye'deki kamu görevlilerinin kendilerine özgü hukuksal statüleri değerlendirilerek, sendikalarının etkin olarak faaliyet gösterip göstermedikleri ve bunun altında yatan nedenler tartışma konusu edilecektir. Böyle bir çabanın disiplinler arası bir yaklaşım gerektirdiği ortadadır.

Çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak, dünyada kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişim ele alınmıştır. Bu çerçevede, küreselleşme olgusu, yeni liberal anlayış ve Yeni Sağ Anlayışı kamu yönetimi disiplinindeki siyaset/yönetim ikilemi bağlamında ele alınmış ve; kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Kamu İşletmeciliği (Kİ), Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim gibi yeni anlayışlar irdelenmiştir. Çünkü Türkiye'de kamu personel rejimi bu arka planlarda dönüşmüş ve bu durum kamu görevlilerini de; görevlerinin dayandığı ilkelere ve sendikalaşma deneyimlerine kadar birçok açıdan etkilemiştir.

Tam da bu nedenle, ikinci olarak ülkemizde kamu görevlilerinin kimler olduğu araştırılmıştır. Bir ülkedeki anayasal ve yasal çerçeve, o ülkenin dünyadaki gelişmelerden nasıl etkilendiğini değerlendirmek için uygun bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede öncelikle kamu görevlisi kavramının dar ve geniş anlamda nasıl tanımlandığına değinilerek, kavramın Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında ve ilgili kanunlarda hangi kapsamda yer bulduğu incelenmiştir. Türk hukukunda memur-işçi-sözleşmeli personel ve geçici personel ayrımının nasıl yapıldığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Türk kamu personel rejiminin mevcut durumu böylece değerlendirildikten sonra, ülkemizdeki kamu görevlilerine ilişkin güncel sayısal veriler sunulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümü, sendikacılığa ilişkin temel kavramların açıklanmasına ve kamu görevlileri sendikalarının dünyadaki gelişiminin incelenmesine ayrılmıştır. Bu çerçevede öncelikle demokrasi, örgütlenme özgürlüğü, sendikalaşma ve sendika özgürlüğü gibi kavramlara açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra, üst sendikal örgütlenme modellerini ifade eden federasyon, konfederasyon ve birlik kavramları açıklanmış ve toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakkından oluşan sendikal haklar kavramsal olarak ele alınmıştır. Bu hakların neyi ifade ettiğinin açıklanması önemlidir. Çünkü bir ülkedeki sendikal hareketin etkinliği söz konusu bu hakların yaşama geçirilmesi ölçüsünde mümkün olmaktadır.

İkinci olarak, kamu görevlileri sendikalarının dünyadaki gelişimi değerlendirilmiştir. Dünyada yönetim anlayışında yaşanan dönüşümle birlikte kamu sektöründe özel sektör uygulamaları artmaya başlamış, bu durum kamu görevlilerinin çalışma yaşamlarını da etkilemiştir. Sözleşmeye dayalı çalışma biçimlerinin yayınlaşmasıyla birlikte, işçilerden daha imtiyazlı ve güvenceli konumda oldukları düşünülen kamu görevlilerinin bu konumları değişmeye başlamıştır. Demokratik hak ve özgürlüklerin yaygınlaşmasının da etkisiyle, kamu görevlileri de hak ve çıkarlarını korumak için örgütlenme yoluna gitmiştir. Kamu görevlileri sendikaları ile ilgili dünya genelinde yapılacak bir değerlendirme uygulamada farklılıklar olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin sendikalaşma deneyimi ve toplu pazarlık, toplu sözleşme, grev hakkı uygulamaları çeşitli ülkelerden örneklerle ele alınarak bu farklılıklar ortaya konulmuştur. Bunun için kamu görevlilerinin örgütlenmesinde

tarihsel olarak öncülük yapmış ülkeler olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Fransa ve Almanya örnekleri ile dünyadaki en yüksek sendikalaşma oranına sahip ülkelerden biri olarak sendikacılığın gelişmesi açısından önemli bir yere sahip bulunan İsveç örneği seçilmiştir. Daha sonra, kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen uluslararası belge ve anlaşmalar ele alınarak konuya derinlik getirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa Birliği (AB) bünyesinde var olan belge ve anlaşmalar incelenmiştir. Kamu görevlilerinin sendikalaşmasının ve toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev haklarını kullanmalarının günümüzde dünya çapında ne derecede önemli olduğu, yalnızca bu belge ve anlaşmalardan değil, uluslar üstü faaliyet gösteren sendikaların varlığından da anlaşılmaktadır. Bu anlamda öne çıkan kuruluşlar Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (PSI) ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC)'dur. Çalışmanın ikinci bölümünde son olarak bu kuruluşlar değerlendirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü kamu görevlileri sendikacılığının Türkiye'deki durumuna ve tarihsel arka planına ayrılmıştır. Böylece 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra yepyeni bir boyut kazanan kamu görevlileri sendikacılığının günümüzdeki durumunun daha iyi anlaşılmasına olanak tanınmıştır. Bu çerçevede ilk olarak Osmanlı dönemine kısaca değinilmiştir. Daha sonraki gelişmeler ise Cumhuriyet'in ilanıyla başlayıp 2001 yılına kadar geçen sürede 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları esas alınarak değerlendirilmiştir. İkinci olarak ise, 2001 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu adıyla çıkarılan ve 2012 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu adını alan 4688 Sayılı Kanun'a detaylı olarak yer verilmiştir. Çünkü günümüzde kamu görevlileri sendikalarının etkinliği bu kanuna dayanmaktadır. Ayrıca, Türkiye'de en etkin olan kamu görevlileri sendikaları tanıtılarak, ülkemizde kamu görevlilerinin sendikalaşma oranına ve kamu görevlileri sendikalarına ilişkin diğer güncel verilere yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümü Sonuç ve Öneriler başlığını taşımaktadır. Bu bölümde Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının etkinliği toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev haklarının kullanılıp kullanılmadığı üzerinden değerlendirilmiştir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun getirdiği

kazanımlar yorumlanarak, ülkemizin kamu görevlilerinin sendikalaşması konusunda gelişmiş ülkelerdeki demokratik standartları yakalaması için bazı öneriler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ EKSENİNDE TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma deneyimini değerlendirirken öncelikle Türkiye'deki kamu görevlilerinin tabi oldukları kamu personel rejiminin genel yapısını ve kamu görevlilerinin kimler olduğunu kavramsal bir çerçeve içinde ortaya koymak gerekmektedir.

Türkiye'deki idari yapı ve bunun bir parçası olan kamu personel rejimi, çoğunlukla Fransız idari yapısı örnek alınarak inşa edilmiştir. Fransız idari yapısında kamu görevlileri, merkez ve yereldeki kamu tüzel kişilerinde ücretli bir görev üstlenen ve kamu hukuku statüsüne tabi olan personeli ifade etmektedir (Gençay, 2014: 229). Bu haliyle kamu görevlileri; özel sektörde ya da sınai ve ticari kamu hizmetleri ve kamu işletmelerinde, iş hukuku ve özel hukuk kurallarına tabi olarak çalışanlardan farklı bir statüde bulunmaktadır. Türkiye'de de kamu görevlileri benzer bir statü rejimi içinde yer alsalar da; dünyada kamu yönetimi anlayışında görülen değişimin Türk kamu yönetimine etkisiyle, kamu personel rejiminde özel sektör uygulamaları ön plana çıkmaya başlamış ve kamu görevlilerinin statüye dayalı bu güvenceli konumları çözülmeye başlamıştır. Kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan kamu görevlilerinin sendikalaşma deneyimi bu noktada önem kazanmaktadır. Genellikle işçi hareketiyle özdeşleştirilen ve birçok disiplinde bu açıdan ele alınan sendikalaşma olgusu, kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla yepyeni bir boyut kazanmış; bu durum birçok soru ve tartışmayı da beraberinde getirmiştir.

Çalışmanın bu ilk bölümünde öncelikle Türk kamu personel rejiminde yaşanan dönüşüm, günümüzde kamu yönetiminde baskın olan yaklaşımları ortaya çıkaran arka plan çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılacaktır. Böylece ülkemizde kamu personel rejiminin mevcut durumu daha iyi değerlendirilebilecektir.

Kamu görevlileri sendikalarının etkinliğine yönelik bir çalışma, disiplinler arası bir yaklaşım gerektirdiğinden, ikinci olarak ise; hukuksal bir çerçeve içinde Türkiye

Cumhuriyeti anayasalarında ve ilgili kanunlarda kamu görevlilerinin nasıl tanımlandığı ve memur, işçi, sözleşmeli personel ayrımının nasıl yapıldığı incelenecektir.

Kamu görevlilerinin üyesi oldukları devlet örgütü içindeki rol ve işlevlerini belirleyen kamu personel rejiminde görülen dönüşümün, bu kişilerin devlet örgütü dışındaki yaşamlarını etkilememesi mümkün değildir. Çünkü bu iki alan iktidar ilişkileri ağı içinde sürekli bir etkileşim içindedir (Şaylan, 2000: 16). Dolayısıyla, kendi içinde gerilimler ve karışıklıklar barındıran bu yapının hangi çerçevede ele alınacağı büyük önem arz etmektedir.

Türk kamu personel rejiminde görülen dönüşümü anlamak için, öncelikle bu dönüşümü gerekli kılan arka planı anlamak ve kamu personel rejiminin bugünkü yapıya nasıl geldiğini ortaya koymak gerekmektedir. Böylece kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesinin bugünkü durumu ve kamu görevlileri sendikalarının etkinliği bu yapı içindeki konumları çerçevesinde değerlendirilebilecektir.

Dünya ölçeğinde yaşanan ve yalnızca kamu yönetimi ya da kamu personel rejimi alanlarında değil, birçok alanda büyük bir dönüşüm başlatan gelişmeleri tek bir dinamikle açıklamak mümkün değildir. Bu dönüşümün arkasında; iki dünya savaşı, bu savaşların arasında yaşanan 1929 ekonomik bunalımı, refah devletinin yükselişi ve düşüşü, küreselleşme olgusu, 1980'li yıllarda yükselen yeni liberal politikalar ve beraberinde getirdiği Yeni Sağ anlayışı olarak sıralanabilecek birçok olgu bulunmaktadır.

Dünya ölçeğinde yaşanan bu gelişmeler tarihsel bir dizgide ele alınacak olduğunda, karşımıza ilk olarak Birinci Dünya Savaşı çıkmaktadır. Fiziki anlamda 1914 yılında başlayıp 1918 yılında son bulsa da, etkileri 20. yüzyıl boyunca devam etmiş olan bu savaşın ardından 1929 ekonomik bunalımı yaşanmış; bunu, siyasal alanda yükselen faşizm ve 1939 yılında patlak veren İkinci Dünya Savaşı izlemiştir. Savaşın 1945 yılında sonlanmasından sonraki dönem, çağdaş demokrasi anlayışı ve refah devletinin yükselmesiyle tanımlanabilecek kapsamlı bir yeniden yapılanmaya işaret etmektedir. 1950'li ve 1960'lı yıllarda dünya ölçeğinde uygulanma imkanı bulan

refah devleti anlayışı 1970'li yıllarda bir krizin içine girmiş ve bunu izleyen küreselleşme olgusu ile birlikte, 1980'li yıllara gelindiğinde artık yeni liberalizm adıyla yepyeni bir anlayış, yeni bir dünya düzeni hakimiyet kazanmıştır (Şaylan, 2003, 20). İşte, devlete ve onun yönetim aygıtı olan kamu yönetimine yüklenen rol ve işlevler de bu gelişmeler doğrultusunda dönüşüme uğramıştır.

Diğer yandan, kamu yönetimi disiplininin kendi içinde kuramsal açıdan yapılan tartışmalar da bu gelişmelerden bağımsız değildir ve aynı derecede önem arz etmektedir.

Günümüzde, kamu sektörü hala özel sektörden bağımsız olarak kavramsallaştırılmaktaysa da, gerekli gördüğü alan ve zamanlarda özel sektördeki faaliyetleri kolayca ve doğrudan üstlenme kapasitesine sahip olduğu varsayılmaktadır (Çevik, 2010: 38). Görüldüğü gibi, kamu yönetiminin rolü ve işlevi konusundaki tartışma 21. yüzyılda bile varlığını sürdürmektedir. Günümüzdeki bu anlayışa nasıl gelindiğini anlamak için, yaşanan dönüşümü, kamu yönetimi disiplininin kendi içinde yaşanan tartışmaları da değerlendirerek, yukarıda özetlenen gelişmeler çerçevesinde ele almak gerekmektedir.

1.1. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİM

1.1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KİMLİK BUNALIMI: SİYASET-YÖNETİM İKİLEMİ

Kamu yönetiminin tarihini Antik Yunan'a kadar araştırmak mümkündür; devletin nasıl yönetilmesi gerektiği, yöneticilerin nasıl özelliklere sahip olması gerektiği gibi sorulara dayanan tartışmalar bu döneme kadar uzanmaktadır. Ancak kamu yönetiminin bir disiplin haline gelişi, 16. ve 17. yüzyıllarda Almanya ve Fransa'da ortaya çıkan mutlakiyetçi devletlere dayanmaktadır (Şaylan, 2000: 7). Bu devletlerin en iyi nasıl yönetileceği tartışmaları, ilk olarak 1729 yılında Prusya'da olmak üzere Avrupa'daki üniversitelerde "kameral bilimler" adı altında kürsülerin

açılmasına yol açmıştır (Ergun, 2004: 9). Böylece, yönetimin bilimsel olarak ele alınmasının temelleri atılmıştır.

Kamu yönetiminin bir disiplin olarak kendini tanımlamakta yaşadığı belirsizlik de ortaya çıktığı bu döneme kadar dayanmaktadır. Kamu yönetimi disiplinindeki önemli tartışmalardan biri olan siyaset/yönetim ikilemi tartışması da bu belirsizliğe işaret etmektedir. Dwight Waldo (1990: 74) tarafından kamu yönetiminin "kimlik bunalımı" olarak adlandırılan bu belirsizlik, kamu yönetimi disiplininin "siyaset, toplum ve örgüt kuramlarının ara kesiti üzerinde oluşturulmuş olmasına" bağlanmaktadır (Şaylan, 2000: 5). Benzer bir diğer değerlendirmeye göre; sorunun temeli, kamu yönetimi disiplininin disiplinler arası bir nitelik göstermesinde yatmaktadır. Buna göre; kamu yönetiminin uygulama alanı çeşitli birçok konu ve sorunları kapsadığı için, siyaset bilimi, iktisat, sosyoloji, tarih, felsefe, hukuk, işletme gibi farklı disiplinlerden devamlı bilgi ödünç alınmış ve kamu yönetiminin bir disiplin olarak bütüncül bir merkez etrafında gelişmesi mümkün olmamıştır (Özen, 1995: 70-71).

Siyaset/yönetim ikilemi üzerine yürütülen tartışmaların temelinde devletin rolü ve işlevinin ne olacağı sorusunun yattığını söylemek mümkündür. Bu tartışma çeşitli tarihsel durak noktaları üzerinden izlenecek olduğunda, karşımıza ilk olarak, 20. yüzyılın ilk on yılında baskın olan ve kamu sektörünün özel sektör gibi rasyonel, verimli ve etkili çalışabilmesi için, özel sektörde geçerli olan süreçlerin buraya da uygulanması gerektiğini ileri süren anlayış çıkmaktadır. Bu dönemde, Taylor'un çalışmalarıyla ortaya çıkan ve özel sektörde uygulanan bilimsel yönetim yaklaşımı[1]

[1] Yönetim Bilimi açısından, Henry Fayol'un öncüsü olduğu Yönetim Süreci Yaklaşımı ve Max Weber'in öncüsü olduğu Bürokrasi Yaklaşımı ile birlikte, 1880-1930 yılları arasında etkin olan Klasik ya da Geleneksel Akım içinde sayılan yaklaşım. Uygulamada, pazar araştırması, üretim planlaması, süreç standartları gibi konularda çalışmalar yapmış James Watt (1736-1819) ve Matthew Boulton (1728-1809), personel yönetimi konusundaki çalışmaları ile bilinen Robert Owen (1771-1851) ve, verimlilik üzerine tezleriyle tanınan Charles Babbage (1792-1891) gibi öncü kişilere dayanmaktaysa da, kuramsal anlamda Frederick W. Taylor'un (1856-1915) 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli eseriyle tartışılmaya başlanmış olan ve bu nedenle Taylorizm olarak da adlandırılan bu yaklaşıma göre; *işbölümü*, *uzmanlaşma*, *yönetimde emir komuta birliği* ve *görevlerin ayrıntılı olarak tanımlanması* gibi bilimsel yöntemlerin standart hale getirilmesi, çalışanların performanslarının artmasını ve böylece en az girdi ile en çok çıktı elde edilmesini sağlayacaktır. **Bkz.:** LEBLEBİCİ, Doğan N. (2008) "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma", Dumplupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 21, ss. 99-118.

kamu yönetimine uygulanmaya çalışılmış ve devlete düzenleyici bir rol biçilerek yalnızca yönetim ilkelerine göre işlemesi öngörülmüştür.

Birinci Dünya Savaşı ve savaş sonrasının, 1929 ekonomik bunalımını getiren ekonomik ve sosyal koşulları bu anlayışın kısmen de olsa terk edilmesine yol açmıştır. 1929 ekonomik bunalımı, başta ABD, İngiltere ve Almanya olmak üzere, kapitalist ülkeler arasında rekabetin güçlenmesine ve sanayileşmekte olan diğer ülkelerde toplumsal gerilimlerin artmasına yol açınca, devlet de bu tür gerilimleri çözmekte işlevsel olacağı düşüncesiyle ön plana çıkarılmıştır (Şaylan, 2003, 24). Özellikle ABD'de benimsenmeye başlanan büyük hedeflere ancak büyük ve merkezileşmiş bir yönetimle ulaşılabileceği düşüncesi, devletin olağanüstü bir hızla büyümesine neden olmuştur (Frederickson, 1999: 702).

Devletin rolündeki bu genişleme, İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960'ların ortalarına kadar süren ve Keynesyen refah devleti dönemi olarak adlandırılan dönemde de sürmüştür. Gelişmiş kapitalist ülkeler bakımından bu dönem, ivmeli ve istikrarlı bir büyüme eğilimi, yüksek kar oranları ve buna bağlı olarak üretken yatırıma dönüşen kar kütlesi ve sermaye birikim oranında yükseliş gibi temel olgularla karakterize olmuştur. Bu göstergelere, yüksek istihdam düzeyi, kitlelerin alım gücünün giderek artması ve sosyal refah uygulamalarında sürekli bir genişleme eşlik etmiştir (Esping-Andersen, 2006: 62-63). Sosyal refah uygulamalarının artması dolayısıyla devlet, ekonomik süreçlerin yalnızca düzenleyicisi değil, aynı zamanda bir parçası olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Devletin üstlendiği bu aktif rol nedeniyle bu dönemde siyaset/yönetim ayrımı reddedilmiş ve kamu yönetimi siyaset biliminin bir parçası olarak kabul görmüştür.

Keynesyen refah devleti dönemi, 1960'lı yılların ikinci yarısına gelindiğinde, sermaye yoğunlaşması ve kar oranlarının düşmesiyle yeniden üretimin tehlikeye girdiği bir noktada sona yaklaştığının sinyallerini vermeye başlamış; bu süreç uluslararası ekonominin 20. yüzyıldaki ikinci büyük krizi olan ve genellikle petrol krizi olarak adlandırılan 1974-1975 krizi ile sonuçlanmıştır. Bu süreçte, devletin rolünün de yeniden tanımlanması söz konusu olmuştur. Önerilen "küçük devlet, güçlü piyasa" formülü ile 1900'lü yıllardaki siyaset/yönetim ikilemine ve yönetimin

teknik bir işlev olarak tanımlanmasına geri dönülmüştür. Vurgunun siyasetten yönetime kaydığı bu üçüncü dönemde, geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Kamu İşletmeciliği (Kİ), Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim gibi anlayışlara bırakmaya başlamıştır (Güzelsarı, 2004: 4-6). Bu yeni anlayışlar ileride detaylı olarak ele alınacaktır.

1974-1975 uluslararası ekonomik krizi sonrasında yaygınlık kazanan en önemli kavramlardan biri küreselleşme olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme olgusunu açıklamakta kullanılacak tek bir tanımdan bahsetmek mümkün değildir. Birçok disiplinde epistemolojik farklılıklarla sayısız defa ele alınmış olan küreselleşme olgusu; bu farklılıklara rağmen, genellikle zaman ve mekan, alan ve ölçek, sistem ve yapı, süreç ve bu süreçlerin yürütücüleri, öne çıkan itici güçler, olumlu mu yoksa olumsuz bir süreç mi olduğu ve yeni bir olgu olup olmadığı üzerinden değerlendirilmektedir (Jones, 2010: 5-18). Görüleceği gibi birçok açıdan ele alınabilecek olan küreselleşmeyi, kısaca; "ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması" olarak tanımlamak ve "dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreç" olarak değerlendirmek mümkün görünmektedir (Köse, 2003: 4).

Küreselleşmenin çok boyutlu olması ekonomik, siyasal ve kültürel küreselleşme şeklinde yapılan farklı tanımlamaları ifade etmektedir. Buna göre; küreselleşme, ekonomik, kültürel ve siyasal anlamda farklı etkiler göstermektedir. Ekonomik küreselleşme; uluslararası ticaretin ve yatırımın yayılması ve yoğunlaşmasını, sermayenin ve ekonomik etkinliklerin küresel olarak örgütlenmesini ifade etmektedir. Siyasal küreselleşme, ulus ötesi yönetici ve düzenleyici kurumların örgütlenmesi ve yeni liberal (neo-liberal) siyasal ideolojinin ve onun kurumsal biçimlerinin yayılması durumunu karşılayan bir anlam ifade etmektedir. Kültürel küreselleşme ise, temelde batıya ait fikirlerin ve kültürel pratiklerin yaygınlaşması sürecini işaret etmektedir (Aktel, 2003: 58).

Kara'ya (2004: 42) göre ise küreselleşme, "kriz koşullarındaki sistemin yeniden inşası doğrultusunda biçimlenmiş, sosyoekonomik temeldeki değişime eşlik etmesine

çalışılan siyasal ve toplumsal dönüşüm programlarına" işaret etmektedir. Gerçekten de, 1970'li yıllarda uluslararası ölçekte büyük siyasal ve toplumsal değişimlere yol açan ekonomik kriz, eski döneme ait kurumsal yapılar ve anlayışların temelden sorgulanmaya başlanmasına yol açmıştır. Petrol krizi sonrasında yaygınlık kazanan bir kavram olarak karşımıza çıkan ve bölgeselleşme, yerelleşme, bloklaşma, yerinden yönetim eğilimleri gibi yeni birçok anlayışa ön ayak olarak ulus devlet anlayışının sorgulanmasına[2] yol açan küreselleşme, geleneksel kamu yönetimi anlayışının da geride bırakılıp yeni anlayışların ve yönetim modellerinin gelişmesine neden olmuştur. Küreselleşme ile iletişim ve teknoloji alanlarında yaşanan gelişmeler, birçok alanda ülkelerin birbirlerine bağımlılığını arttırmış; bu doğrultuda, geleneksel kamu yönetimi anlayışında da bir değişim zorunlu hale gelmiş ve devletler kamu yönetimi yapılarını ve kamu personel rejimlerini küresel etkilerle oluşan yeni yaklaşımlar doğrultusunda ele alarak kaliteli hizmet getirme arayışına girmiştir.

Keynesyen refah devleti dönemi ve küreselleşme olgusu, kamu yönetimi alanında görülen değişimi açıklamakta elbette tek başlarına yeterli değildir. 1974-1975 krizinden sonra devlete yalnızca düzenleyici bir rol biçen "küçük devlet, güçlü piyasa" anlayışının ön plana çıktığı belirtilmişti. Siyaset/yönetim ikilemi tartışmaları açısından yönetime ağırlık verilmeye başlandığı söylenebilecek bu dönemi, 1980'li yıllarda yükselen yeni liberal politikalar ve beraberinde getirdiği Yeni Sağ anlayışı izlemiştir.

1980'li yıllarda yükselen yeni liberal politikalar ve beraberinde getirdiği Yeni Sağ anlayışı ile devletin ekonomik ve sosyal alanlara müdahalesi artık kesinlikle arzu

[2] Küreselleşme olgusunun ulus devlete etkisine yönelik birçok farklı görüş bulunmaktadır. Küreselleşmenin ulus devletin önemini azalttığını savunan görüşlerin yanında, günümüzde de daha ön planda olan görüş; ulus devletin önemini koruduğu yönündedir. Uluslararası ilişkiler disiplininde önemli bir yere sahip olan ve öncülüğünü Kenneth N. Waltz (1924-2013)'un yaptığı neo-realizm yaklaşımı bu görüş farklılığını açıklamakta bir araç olarak kullanılabilir. Buna göre; uluslararası sistem anarşik ve kaotiktir ve ulus devletlerin çıkar savaşının mücadele alanıdır. Bu çıkar savaşı artık konvansiyonel savaşlar üzerinden değil, uluslararası siyaset ve ekonomi üzerinden gerçekleşmektedir. **Bkz:** Waltz, K. (2008) *Realism and International Politics*, Routledge. Küreselleşen dünyada bu kaotik mücadele içinde ulus devletlerin geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine yeni ve rekabetçi yönetim anlayışları geliştirmeleri de bu çerçevede düşünülebilir.

edilmez olmuş; devletin yeniden yapılandırılması çabaları kamu yönetimi alanında kendisini kamu reformlarıyla göstermeye başlamıştır. Thatcher yönetimindeki İngiltere ve Reagan yönetimindeki ABD gibi yüksek teknolojiye yatırım yapma imkanına sahip ülkelerde rahatlıkla uygulanabilen bu reformlar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi örgütler tarafından yapısal uyum politikaları[3] aracılığı ile uygulanmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin faaliyet alanı daraltılarak kamu hizmeti sunan devletten işletmeci devlete doğru bir geçiş yaşanmıştır.

Yeni Sağ anlayışına göre, devlet 20. yüzyılda aşırı büyümüş, bireysel ve toplumsal özgürlükleri sınırlayan bir niteliğe bürünmüştür. Bürokrasinin artması, kaynakların verimsiz kullanılmasına neden olmakta ve dahası müdahaleci devlet, rasyonel bireysel tercihlerin gelişmesini engellemektedir. Yeni Sağ anlayışının bu sorunlara önerdiği çözüm ise, "devletin geleneksel görevler ile yetinen ölçüler içine çekilip küçültülerek ekonomik alanda doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmaktan çıkarılması" olmuştur (Ayman Güler, 2005a: 97).

Kamu reformları aracılığıyla uygulanan bu yeniden yapılanma çabaları 1990'lı yıllarda iyice ivme kazanmıştır. Bu yeniden yapılanma çabalarının temelde, devletin üstlendiği işlev ve yeterlilikleri arasında uyum sağlama zorunluluğundan kaynaklandığı ve Yeni Sağ anlayışının temelinde yatan yeni liberal politikalar çerçevesinde piyasayı model alan işletmeci bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir (Coşkun, 2003: 49). Kamu reformları ile, "bürokrasiyi azaltarak kamu hizmetlerinde

---

[3] Uygulanmasında WB ve IMF'in yanı sıra, Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi ulus üstü yapıların da rol aldığı ve; *harcama azaltıcı*, *harcama kaydırıcı* ve *kamu sektörünü yeniden yapılandırıcı politikalar (kamu reformları)* olmak üzere üç kümeden oluşan politikaların bütününe verilen isim. Türkiye'de bu politikalar DB tarafından, Yapısal Uyum Kredileri (Structural Adjustment Loans), Sektörel Uyum Kredileri (Sectoral Adjustment Loans) ve proje kredileri ile; IMF tarafından, yapılan anlaşmalar, Niyet Mektupları ve bunların üzerine inşa edilen stand-by düzenlemeleri ile; OECD tarafından, raporlar ve danışman görüşleri aracılığıyla; AB tarafından ise Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları aracılığıyla yönetilmektedir. **Bkz.:** ALTIOK, M. (2002) "Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz", Praksis (5), s. 77-130. BENERIA, L. (1999), "Structural Adjusment Policies", In *The Elgar Companion to Feminist Economics*, pp. 687-695.

etkinliği sağlamak, devletin piyasa sürecine müdahalesinin sınırlandırılması, yönetimde açıklık ve hesap verebilirlik¸ bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, hizmetlerden faydalananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılmasının sağlanması (ya da bir diğer deyişle katılımcılık)" amaçlanmıştır (Arslan, 2010: 27).

Görüleceği gibi, bu dinamikler, tek başlarına belli olayları ifade etmemektedir. Bunlar, dünya genelinde yaşanan değişim ve dönüşümleri anlamakta, birbirleriyle iç içe geçmiş ve makro ölçekte bir çerçeve olarak karşımıza çıkmaktadır.

Benzer şekilde Hood (1991: 9) da kamu yönetimi alanında yaşanan anlayış değişikliğinin ve farklı anlayışların ortaya çıkışının tek bir nedenle açıklanamayacağını belirtmekte ve; ekonomik, sosyal ve politik olmak üzere çeşitli faktörler sıralamaktadır. Buna göre; ekonomik faktörler, refah devleti anlayışının benimsenmesiyle artan kamu harcamaları ve devletin değişen işlevleri ve örgütlenme biçiminin 1970'lerde yaşanan ekonomik krizle birlikte eleştirilmeye başlanması ve devletin küçültülmesi ve kaynakların etkin kullanılması çalışmalarında görülmektedir. Sosyal faktörler, eğitim düzeylerinin artmasıyla hakkını daha çok arayan ve siyasi otoriteye daha az itaat eden vatandaşların, kamu yönetimi ve yöneticilerinden beklentilerinin farklılaşıp daha nitelikli hizmet talep etmeleriyle açıklanmaktadır. Politik faktörler ise, piyasa ekonomisinin temel değerlerini savunan Yeni Sağ anlayışının hakim olmasıyla devletin rolünün sınırlandırılmaya başlanmasına işaret etmektedir.

1.1.2. KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

Dünya genelinde yaşanan bütün bu gelişmeleri özetlemek gerekirse, 20. yüzyılın ilk yarısı; uluslararası ilişkilerde başat aktörler olarak kabul edilen ulus-devletlerin, gelişmiş ekonomilerde devletin müdahaleci rolünü ve sosyal boyutlarını geliştiren Keynesçi ekonomi politikaları uyguladığı, gelişmekte olan ekonomilerde ise ithal ikameci politikaların desteğinde hem ulusal kalkınma hem de sosyal devlet olma vaatlerine yönelebildiği bir süreç olmuştur. 20. yüzyılın sonları ise; küreselleşme ile birlikte yeni sağ, yeni-liberalizm gibi düşüncelerin yayılmasıyla dünyada ekonomik gelişme ve demokratikleşmenin birlikte yükseleceği, ortak

ekonomik çıkarların uluslararası çatışmaları eriteceği ve ulus-devletin önemini yitireceği iddialarının ön plana çıktığı bir süreç olmuştur (Koray, 2011: 11).

Bu gelişmeler sonrasında kamu yönetiminde görülen değişim, basit bir değişim olmaktan öte bir "paradigma değişimi" olarak değerlendirilmektedir (Tortop, vd., 2010: 312). Paradigma, dünyayı anlamak için gerekli olan düşünce tarzı ve değerler dizisi anlamına gelmektedir. Kelimenin anlamı düşünüldüğünde, yaşanan değişimin boyutları daha iyi kavranabilecektir.

Yaşanan gelişmelerin etkisi altında, 20. yüzyılın sonlarına dek hakimiyetini sürdüren Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ve bu anlayışın öngördüğü katı, hiyerarşik ve bürokratik yapıdaki kamu yönetimi düşüncesi terk edilmeye başlanmış ve ortaya günün koşullarına uygun anlayışlar çıkmaya başlamıştır. Söz konusu bu anlayışlar birçok çalışmaya konu olmuş ve farklı sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Bunlardan en önemlileri olan Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*), Kamu İşletmeciliği (*Public Management*), Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) ve Yönetişim (*Governance*) gibi anlayışlarla; etkin olmayan, verimsiz yönetim biçimleri sorgulanmış ve bunlara alternatifler önerilmiştir. Kamu personel rejimi ise bu alternatiflerin uygulanacağı en önemli alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyada kamu yönetimi anlayışında görülen bu değişimin Türkiye'deki kamu personel rejimine yansımasını değerlendirmeden önce, söz konusu bu yeni anlayışları ele almak gerekmektedir.

1.1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımların 1960'ların sonlarında 1970'li yıllarda "kapitalizmin altın çağı" (Esping-Andersen, 2006: 54) olarak değerlendirilen Keynesyen refah devleti döneminin sonuna gelinmesiyle artık eleştirilmeye başlanan geleneksel kamu yönetimi anlayışına birer alternatif olarak ortaya çıktığı ve benimsendiği daha önce belirtilmişti. Max Weber tarafından ortaya atılan yasal rasyonel bürokrasi modeli ile temellenen geleneksel kamu yönetimi anlayışı; "yöneten, hiyerarşik, merkezi, yukarıdan aşağıya, katı, statik, dışa kapalı, sorgulanamayan, kırtasiyeci, hantal, savurgan, sonuç odaklı, geciken, erteleyen,

performansı dikkate almayan, reaktif, seyirci, teknik rasyonel ve bürokrasi odaklı" olması gibi özellikleriyle devletin en üstte tanımlandığı merkeziyetçi bir anlayış" olarak eleştirilmeye başlandığında kuşkusuz ki buna alternatif anlayışlar ortaya çıkacaktı (Nohutçu, vd. 2003: 70).

Özellikle ABD'de 1960'ların sonları itibariyle başlayan ve gittikçe derinleşen, ilk kez bir Amerikan başkanının istifa etmesiyle sonuçlanan Watergate skandalı[4], cephede yoksul ve genç kesimin yer aldığı Vietnam savaşından başarısız sonuç alınması, banliyölerdeki başta siyahiler olmak üzere zenginlikten pay alamayan vatandaşların artması gibi sosyal ve ekonomik problemler de yönetime olan güvenin zayıflamasına ve bürokrasinin eleştirilmesine neden olmuştur (Frederickson, 1997: 820).

Bu noktada, Amerikan kamu yönetimi disiplininin en etkili isimlerinden biri olarak kabul edilen Dwight Waldo'dan bahsetmek gerekmektedir. Kamu yönetiminin teorik çerçevesi ve siyaset bilimiyle ilişkisi konusunda 1950'li yıllarda ortaya koyduğu eserleriyle tanınan Waldo, ABD'de 1960'ların sonlarında yaşanan bu toplumsal ve siyasal gelişmeleri anlamaya yönelik birçok çalışmaya imza atmıştır. Bu çalışmalarıyla kamu yönetimi disiplininde öne çıkan diğer bir çok ismi etkilemiştir. Bunların başında H. George Frederickson ve Michael Harmon gelmektedir. Söz konusu bu isimler, dönemin kamu yönetimi anlayışına alternatifler geliştirme arayışı içinde YKY anlayışının öncülüğünü yapmıştır. Hatta, kamu yönetimi disiplinindeki diğer anlayışlardan farklı olarak, YKY anlayışının ortaya çıkışı, kesin bir tarih ve

[4] 37. ABD Başkanı Richard Nixon'un dahil olduğu skandal. 1972 yılında yapılacak olan başkanlık seçimi için dönemin başkanı Nixon'un da dahil olduğu Cumhuriyetçi partinin kadroları tarafından kurulan Başkanı Yeniden Seçtirme Komitesi (Committee for the Re-Election of the President), Nixon'un seçim kampanyası için bağış toplama işlevini aşarak Amerikan tarihinin aydınlatılabilmiş en büyük yolsuzluk skandalına imza atmıştır. Watergate'de yer alan Demokratik Milli Komite'ye hırsızlık yapmaya girdiği sanılan 5 kişinin aslında Komitenin gizli bilgilerini fotoğraflamak ve ofise dinleme cihazı yerleştirmek için Cumhuriyetçi Parti tarafından finanse edilen kişiler olduğu ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler, Amerikan halkının güvenini tamamen kaybeden Nixon'ın istifasıyla sonuçlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için **Bkz.:** http://www.gazetebilkent.com/2014/10/19/watergate-skandali-ve-nixonin-cokusu/, E.T.: 07.01.2015)

etkinliğe bağlanmaktadır (Ciğeroğlu, 2009: 5). Kamu yönetimi alanında çalışan bir grup genç akademisyen ve uygulayıcının 1968 yılının Eylül ayında New York'un kuzeyinde bulunan Syracuse Üniversitesi'nde düzenledikleri bu etkinlik tarihe Minnowbrook Konferansı olarak geçmiş ve, konferans bildirilerinin yayımlandığı editörlü kitap YKY anlayışının temel eserlerinden biri olarak kabul edilmiştir.

Frederickson'a göre (1971: 311) klasik kamu yönetimi temelde iki soruya yanıt aramaktadır. Bunlar; mevcut kaynaklarla daha çok hizmetin daha iyi bir şekilde nasıl sunulacağı ve daha az para harcanarak hizmet kalitesinin nasıl yükseltileceği sorularıdır. YKY anlayışı ise, daha iyi bir kamu yönetimi inşa etme kaygısıyla bu sorulara sosyal adalet ve sosyal eşitlik arayışını eklemektedir. Diğer bir ifadeyle; YKY anlayışı ile, klasik kamu yönetimine atfedilen "eşgüdümlenmiş hizmetlerin, verimli ve ekonomik şekilde sevk ve idare edilmesi" şeklindeki tanıma sosyal adalet ve sosyal eşitlik kavramları da eklenerek, bu hizmetlerin sosyal adalet ve sosyal eşitliği sağlayıp sağlamadığı da sorgulanmaya başlanmıştır. Klasik kamu yönetimi, örgüt ve örgüt içindeki bireyin davranışını incelerken, YKY sosyal adalet ve sosyal eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunacak bir idari yapının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Frederickson bu vurguyu, "Savunma Bakanlığı'yla değil, savunma ile ilgilenen; Kamu Görevlileri Komisyonu'yla değil, toplumun istihdam sorunu ile ilgilenen bir anlayış (...)" ifadeleriyle açıklamaktadır (1971: 313).

Dwight Waldo, H. George Frederickson ve Michael Harmon gibi isimlerin çalışmalarıyla yaygınlaşıp çeşitlenen YKY anlayışı; özel mülkiyetin kutsallığı, kar maksimizasyonu, serbest piyasa ekonomisi ve en güçlü olanın hayatta kalması gibi kapitalist değerlerin karşısına sosyal adalet ve sosyal eşitlik kavramlarını çıkararak, özellikle Amerikan kamu yönetimi disiplininde önemli bir dönüm noktası yaratmıştır. Amerikan kamu yönetiminin yeni bürokratik yapılar oluşturmaktan vazgeçip, sosyal problemlerin çözülmesine odaklanması gerektiğini söyleyerek, "toplumsal hakkaniyet için kamu yönetimi" ilkesini vurgulamış ve kendisinden sonra gelecek anlayışlara demokrasinin ön plana çıktığı bir çerçeve sunmuştur.

1.1.2.2. Kamu İşletmeciliği Anlayışı

Kamu İşletmecliği (Kİ) anlayışının bir paradigma olarak temelleri, bu anlayışın savunucuları tarafından, 1887'de yazdığı "*The Study of Administration*" başlıklı makale ile kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilen Woodrow Wilson'a kadar dayandırılmaktadır. Ancak, özgün ve sistematik bir anlayış olma iddiasıyla Kİ, 1970'lerin sonları ile 1980'lerin başında ortaya çıkmıştır. ABD'nin Kaliforniya eyaletinde bulunan Kaliforniya Üniversitesi'nden James Perry ve Kenneth Kraemer'in editörlüğünde 1983 yılında yayımlanan "*Public Management: Public and Private Perspectives*" başlıklı derleme kitapta, yeni bir "kamu işletmeciliği bilimi"nin doğuşu ilan edilmiş ve bu yeni anlayışın geleneksel kamu yönetiminden ayrıldığı noktalarla ilgili bir dizi karşılaştırmaya yer verilmiştir. Bu göre, Kİ anlayışı dört temel amaca hizmet etmektedir (Üstüner, 2000: 16-19):

i. Kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve yöntemlerini anlamak ve geliştirmek,
ii. Yapılan çalışmaların yürütme erkine ve onun kapsadığı birimlere odaklanması,
iii. Kamu yöneticilerinin daha donanımlı olmaları için gereken araç ve teknikleri geliştirmek ve,
iv. Kamu kesimini özel kesimle, kamu örgütlerini de kendi aralarında karşılaştırmak için yeni teknikler geliştirmek.

Bu dört temel amaca bakıldığında, Kİ anlayışının yeni bir "bilim" olma iddiasını gerçekleştirmekte başarısız olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Çünkü söz konusu bu amaçlar, geleneksel kamu yönetiminde de vardır. Kİ anlayışının önemi, kamu yönetimi ve işletmecilik ayrışmasını ortadan kaldırmış olmasında yatmaktadır. Kİ, bu anlamda, özgün ve sistematik yeni bir anlayış olarak değerlendirilebilir. Kİ zaman içinde kendini yeniden tanımlayarak isim ve içerik değiştirmiş, etkinliğini günümüze dek sürdürmüştür.

1.1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı

YKİ anlayışı, Kİ anlayışının kendini yeniden tanımlaması sürecinde 1980'li yılların sonlarında doğmuştur. "YKİ" deyiminin ilk kez kullanıldığı metin, İngiltere'de bulunan Londra Üniversitesi'nde kamu yönetimi profesörü olan Christopher Hood tarafından 1991 yılında kaleme alınan "*A Public Management for All Seasons*" isimli makaledir (Üstüner, 2000: 20). Hood, YKİ'nin ortaya çıkışını kamu yönetimi disiplininde ve bürokrasi kuramında görülen iki tarihsel gelişmeye bağlamaktadır. Bunlar:

i. Kamu yönetimi disiplininde uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşan profesyonel işletmecilik (*managerialism*) anlayışı,
ii. Bürokrasi kuramında ortaya çıkan ve, kamu tercihi (*public choice theory*) ve işlem maliyeti (*transaction cost theory*) kuramlarını içinde barındıran yeni kurumcu iktisat (*the new institutional economics*) hareketi.

Profesyonel işletmecilik anlayışı, YKİ anlayışında 1980'lerin sonuna kadar hakim olmuştur. Ancak bu tarihten sonra yeni kurumcu iktisat hareketi önem kazanmıştır (Rhodes, 1997: 47).

Barındırdığı "kamu tercihi" ve "işlem maliyeti" kuramlarıyla "yeni kurumcu iktisat" hareketi, daha önce detaylı olarak değinilen Yeni Sağ anlayışını besleyen en önemli kaynaklardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Üstüner, 2000: 21).

1950'lerin sonu ve 1960'ların başında ABD'deki siyasal süreçlere eleştirel bir bakış açısıyla ortaya atılan ve kökenleri, James Duchnam ve Gordon Tullock tarafından temsil edilen Virginia Okulu ile Anthony Downs ve George Stigler'in öncülüğündeki Chicago Okulu'nda yatan kamu tercihi kuramına göre; toplumsal tercihler siyasal karar alma mekanizmalarına yeteri kadar yansıtılamamaktadır. Kamu hizmetlerinin talep edicileri olarak görülen bireylerin, kamusal alanda karar verirken de kamu yararından çok bireysel çıkarlarını ön plana aldıkları varsayılmaktadır. Devletin ekonomiye aktif müdahalesini öngören Keynesyen politikaları da eleştiren "kamu tercihi" kuramı; devlet müdahalesini girişimci davranışı bastıran, seçim alanını

daraltan, gereksiz hizmet sunarak israfın ve verimsizliğin artmasına yol açan bir müdahale olarak görmektedir. Diğer yandan serbest piyasa, rekabeti teşvik eden, seçme özgürlüğü sağlayan ve verimliliği arttıran yapısıyla girişimcilik için uygun koşulları yaratan bir alan olarak değerlendirilmektedir (Güzelsarı, 2004: 8-10).

İşlem maliyeti, yeni kurumcu iktisat hareketi çerçevesinde ele alındığında, piyasa kurumları ile devlet kurumlarının birbirlerine karşıt değil içiçe işlediğini varsayan ve bu işleyişin iktisadi mantığını ortaya koymaya çalışan bir kuram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurama göre, iktisadi değişimin gerçekleşmesi için yapılan bilgi edinme, sözleşme yapma, ölçme, denetleme ve danışmanlık harcamaları, işlem maliyeti olarak tanımlanmaktadır. Gerçek maliyet, üretim sırasında yapılan harcamalar ile üretilen şeyin ticaret alanına sunulması sırasında yapılan harcamaların toplamıdır. Devlet kurumlarında işlem maliyetlerinin hesaplanabilmesi için kamu sektörünün piyasa içine çekilmesi gerekmektedir. Böylece piyasa mekanizmasına konu olan meta ve etkinlik çeşitliliği artacak ve kamu hizmetleri gelişecektir (Ayman Güler, 2005b: 135-136).

Kısaca açıklanmaya çalışılan "kamu tercihi" ve "işlem maliyeti" kuramlarını içeren "yeni kurumcu iktisat" hareketi, toplumsal işlemlerin yürütülmesinde hukukun egemenliğini esas almaktadır. Buna göre, tarafların sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri için hukuksal kurallar konulup bunlara uyulması sağlandığında, işlem maliyetleri düşecek ve ekonomik etkinlikler hızlanacaktır. Diğer bir ifadeyle, etkili bir devlet yaptırımı ekonomik gelişme için vazgeçilmez görülmektedir. Yeni kuramcı iktisat hareketi ile devlet-piyasa karşıtlığı böylece aşılmaya çalışılmış; devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına ve toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlanmıştır (Ayman Güler, 2005b: 137).

Bu kuramsal dayanaklarıyla YKİ, piyasayı esas alan, esnek, adem-i merkeziyetçi bir örgütlenmeye dayalı yeni bir yönetim anlayışına işaret etmektedir. YKİ ile kamu yönetimi disiplinindeki vurgu, bürokrasi temelli bir rasyonellik yerine piyasa merkezli bir rasyonelliğe evrilmiştir (Eryılmaz, 2002: 235).

"Küçülmek, girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak, özelleştirmek" gibi önerilerle ortaya çıkan YKİ anlayışının

(Tortop, vd., 2010: 324-325) geleneksel kamu yönetimi anlayışından oldukça farklı bu yönlerini detaylı olarak açıklamak gerekirse:

- Küçülmek, yönetimin faaliyet alanının daraltılmasına işaret etmektedir ve YKİ anlayışı bu yaklaşımı, yönetimi verimli kılarak, masraf kalemlerini olabildiğince azaltarak ve yönetimin yükümlülüklerinde genelleştirmelere giderek ortaya koymaktadır.
- Girişimci yönetimler mantığını yönetime aktarmak noktasında ise; üretime, hizmet sağlayıcılar arasında rekabete ve katılımcılığa vurgu söz konusudur.
- Yerelleşmek, karar alma süreçlerinin hizmetten faydalananlara yakınlaştırılmasını ifade etmektedir. Bu amaçla yereldeki yöneticilerin yetkileri çeşitli uygulamalarla arttırılmaktadır.
- YKİ anlayışının bürokrasiyi azaltmak için önerdiği uygulamalar, kamu örgütlerinde süreçlerden çok sonuçlara önem verilmesi ve müşteri odaklılığın ön plana çıkarılarak küçülme ve özerkleştirmenin sağlanması olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Özelleştirmek ise, kamu örgütlerinin mal ve hizmet sunumunu gerektiği durumlarda dışarıdan özel sektör firmalarına yaptırabilmelerini ifade etmektedir. YKİ anlayışının öngörüsü; özelleştirmenin bir uzantısı olarak ortaya çıkan rekabet sonucunda piyasa mekanizmalarının daha iyi uyarlanabileceği ve maliyetlerde etkinliğe ulaşılabileceği yönündedir (Tortop, vd., 2010: 325).

YKİ anlayışının temel varsayımlarına yönelik farklı değerlendirmeler bulunsa da, genel olarak üç temel varsayımdan söz etmek mümkün görünmektedir. Bunlar; minimal devlet anlayışı, rekabetçi piyasa ortamı ve yerelleşmedir. Bu varsayımları yaşama geçirmek için YKİ anlayışının öngördüğü uygulamalar ise;

- Kamusal hizmetlerin bürokrasinin tekelinden çıkarılıp piyasada sunulabildiği ve tasarruf, verimlilik, kalite ve performans noktalarında eksikliklerini gidermek amacıyla özel sektör kavram ve tekniklerini uyarlayan girişimci bir yönetim,

- Kamu sektörünün faaliyet alanı ve sunduğu hizmetlerin yeniden tanımlanması ve,
- Kamu örgütleri ve çalışanları arasında rekabet sağlanması gibi uygulamalardır.

YKİ anlayışına bir başka önemli katkı da, ABD'den David Osborne ve Ted Gaebler'den gelmiştir. Osborne ve Gaebler, 1993 yılında yayımladıkları "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector*" (Yönetimin Yeniden İcadı: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürüyor) isimli kitapta kamu örgütlerini YKİ anlayışına uygun olarak yapılandırırken dikkat edilmesi gereken bazı yönetimsel ilkeler sıralamıştır. Buna göre yönetim; kürek çekmeyen, dümeni tutan (katalizör), vatandaşlarca sahip olunan, rekabetçi, amaçlara dönük, girdilerden çok çıktılara önem veren, müşteri-vatandaş odaklı, girişimci, sorunları tedavi etmekten çok ortaya çıkmalarını önlemeye çalışan, katılımcı ve piyasaya dönük nitelikte olmalıdır (1993: 19-20). Dönemin ABD Başkanı Bill Clinton tarafından seçimle göreve gelmiş tüm kamu yöneticilerinin okuması gereken bir kitap olarak değerlendirilen bu çalışma (aktaran Üstüner, 2000: 23), dönemin hakim anlayışı olan Yeni Sağ'ın ve bu çerçevede geliştirilen yeni liberal politikaların kamu yönetimi disiplinindeki en önemli yansımalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.2.4. Yönetişim

1980'li yıllarda yaygınlaşan yeni liberal politikaların, ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi olumsuz etkileri 1990'lı yıllara gelindiğinde iyice su yüzüne çıkınca; 1980'lerin "minimal devlet" söylemi yerini "piyasa dostu devlet", "etkin devlet" gibi söylemlere bırakmaya başlamıştır. Bu dönüşümü "neoliberal bir strateji" olarak değerlendiren Güzelsarı'ya göre (2004: 13-15), kendini yeniden üretme ihtiyacı duyan kapitalist toplumsal ilişkiler her zaman için yeni düzenleyici araçlar bulacaktır. Söz konusu dönemde de bu araç Yönetişim paradigması olmuştur.

Bazı değerlendirmelerde Yönetişim teriminin kökeni 16. yüzyıla dayandırılmaktadır. Fransızca'da yer alan "gouvernance" terimiyle temellendirilen bu değerlendirmelere

göre, yönetişim o zamanlar iktidarı sivil toplumla uzlaştırmayı amaçlayan bir yaklaşımı ifade etmekteydi (Yüksel, 2000: 145). Yönetişim terimi, bugünkü anlamıyla ise ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanan "*Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*" başlıklı raporda Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin bir "yönetişim krizi" olarak belirlenmesi sırasında kullanılmıştır (Ayman Güler, 2005b: 141). Ortaya atılmasından sonra diğer uluslararası örgütlerin yayınlarında da hızla kullanılmaya başlanan ve günümüzde hala hala önemli bir tartışma konusu olan Yönetişim paradigmasında yönetim, yalnızca devlet tarafından gerçekleştirilen bir süreç olmaktan çıkmış ve; devletin yanısıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da etkin olduğu bir süreç olarak ele alınmaya başlanmıştır. Kamu-özel, devlet-devletdışı, ulusal-uluslararası aktörleri de içeren yönetişim, bu aktörler arasındaki etkileşimin vurgulandığı bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle; yönetişimde, devleti temsilen bürokrasinin yanı sıra sermayeyi temsilen özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı öngörülmektedir. Serbest piyasadaki aktörlerin siyasal süreçleri doğrudan etkileyebileceği ve bu alanda belirleyici olabileceği yeni bir yönetim tarzı ve iktidar yapılanmasını amaçlayan Yönetişim paradigması, hesap verebilirlik, saydamlık, bilgilendirme ve katılımcılık olarak sıralanabilecek dört temel ilkeye dayanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 17). Buna göre:

i. Hesap verebilirlik; kamu görevlilerinin eylemlerinden sorumlu olmasını ifade etmektedir. Makro düzeyde etkili bir mali yönetim ve harcamalarda dışsal kontrolörlük düzeninin sağlanması, mikro düzeyde ise rekabet ve devlet dışı aktörlerin katılımının yaygınlaştırılması hesap verebilirliği arttıracaktır.

ii. Saydamlık; hesap verebilirliğin artması ile sağlanacak açık bir yönetimi ifade etmektedir. Yolsuzluğun sınırlandırılması ve politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesi de saydamlık kapsamına girmektedir.

iii. Bilgilendirme; özel sektör hesapları için son derece önemli olan ekonomik koşullar, bütçe, piyasa ve hükümet yapılarının herkes için ulaşılır ve güvenilir olması anlamına gelmektedir.

iv. Katılımcılık ise; bir hizmetin görülmesine ilişkin ortaya çıkabilecek tercih ve taleplerin kolayca dile getirilmesini sağlayacak bir mekanizmaya işaret etmektedir. Hizmetin niteliği ve niceliği halk tarafından belirlenerek, hizmet kullanıcılarının karar organlarına ve düzenleyici kurumlara katılması hedeflenmektedir (Ayman Güler, 2005b: 144-145).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışına alternatif olarak ortaya çıkan yaklaşımlar temel özellikleriyle böylece açıklanmaya çalışıldıktan sonra, YKİ ve YKY anlayışlarının literatürde sık sık birbirlerinin yerine kullanıldığını da belirtmek gerekmektedir. Bu karışıklığı gidermek için; YKİ anlayışının, YKY anlayışından daha sonra ortaya çıktığını hatırlamak gerekmektedir. Özetle, söz konusu paradigma değişimini, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından YKY anlayışına, daha sonra Kamu İşletmeciliği anlayışına ve buradan da YKİ anlayışına bir geçiş olarak değerlendirmek mümkün görünmektedir. Nitekim, Gray ve Jenkins (1995: 545) de bu paradigma değişimini benzer şekilde şu şekilde ele almaktadır: Yönetsel açıdan, geleneksel kamu yönetimi anlayışından YKİ anlayışına geçilirken, siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesi yerini girişimci devlet örgütlenmesine bırakmıştır. YKİ paradigması da günümüzde yerini yönetişim paradigmasına bırakmıştır.

1.2. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİMİN TÜRKİYE'DEKİ KAMU PERSONEL REJİMİNE YANSIMASI

1.2.1. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ

Bir ülkedeki kamu personel rejimi, o ülkede devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünüdür (Tutum, 1980: 95).

Devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu görevlilerinin tabi oldukları kamu personel rejimleri; kamusal hizmetlerin ve kamu görevlilerinin sınıflandırılması, istihdam biçimleri, ücret yapısı, haklar ve yükümlülükler, vb. konuları içeren bir bütünlüğe sahiptir. Dinamik bir yapı arz eden kamu personel rejimlerinin, kamu yönetiminde görülen anlayış değişikliğinden etkilenmeleri oldukça doğaldır. Türk kamu personel rejiminin kamu yönetiminde yaşanan dönüşümden nasıl etkilendiğini belirlemek için öncelikle tarihsel gelişimine kısaca göz atmakta fayda görülmektedir.

Türk kamu personel rejiminin tarihini inceleyen çalışmalarda Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan kamu personel rejimi üzerinde çokça durulmaktadır. Çünkü Cumhuriyet'i ilan eden kadro, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki yetersiz ve düzensiz kamu personel rejimini olduğu gibi devralmıştır. Dolayısıyla, Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte devlet aygıtını Cumhuriyet'in ilkelerine göre yeniden düzenleme girişimleri kamu personel rejimi alanında da söz konusu olmuş, bu yönde birçok çaba gösterilmiştir.

Bu çabalardan ilki, 18 Mart 1926 tarihinde 788 sayılı Memurin Kanunu'nun çıkartılmasıdır. Memurin Kanunu ile, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi amaçlanmış ve o günün şartlarına uygun bir kamu personel rejiminin inşa edilmesi için gerekli olan kimi temel ilkeler ortaya konulmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2009: 14). 1965 yılında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nun çıkarılmasına dek yürürlükte kalan Memurin Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti'nde

kamu personel rejimini ilk kez düzenleyen kanun olması açısından önem arz etmektedir.

Türkiye'de kamu personel rejimi, temelde kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı şeklinde geliştiğinden; kamu yönetimi alanında özellikle 1946 yılından sonra başlayan değişim kamu personel rejimi üzerinde de belirleyici olmuştur. 1946 yılı Türkiye Cumhuriyeti için hem siyasal hem de iktisadi açıdan bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Bu dönemde, siyasal açıdan; tek parti yönetimi geride bırakılıp çok partili yaşama geçilirken, iktisadi açıdan ise; 1929'da patlak veren dünya ekonomik krizi sonrası benimsenen korumacı devletçi kalkınma anlayışından vazgeçilmiş ve dışa açık ekonomiye geçiş çabaları boy göstermiştir. Bu dönem ayrıca, dış açık ve dış borçların kronikleşmesi ve, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmeye başlaması sebebiyle de dönüm noktasıdır. İkinci Dünya Savaşı sonunda ABD kapitalist sistemin yeni ve tartışmasız lideri olarak ortaya çıkınca Türkiye de bu sistemin içerisinde kendisini ABD'nin yanında yer almak zorunda hissetmiş ve böylece birçok alanda liberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır (Boratav, 2008: 94-96).

Cumhuriyet'in ilanından 1950'ye kadar geçen dönemde, devletin yeniden inşası ve inkılâpların yürütülmesinde üstlendikleri rol nedeniyle hukuk yönünden güvenceli, ekonomik açıdan çekici, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı ve; şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir personel rejimine tabi olan kamu görevlileri (Tutum, 1979: 15), İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan bu yeni konjonktürün etkisiyle kamu yönetimi alanında yaşanan anlayış değişikliğinden nasibini almış; kamu personel rejimi; kuralcı, hiyerarşik, mekanik ve geleneksel yapısından uzaklaşıp, ortaya çıkan yeni yönetim anlayışları çerçevesinde değişmeye başlamıştır.

1952 yılında Türkiye'de kamu yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapmak ve kamu personel rejiminin iyileştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nün kurulması da bir diğer önemli gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde de etkin bir kurum olarak varlığını sürdüren TODAİE, kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine

başlamıştır. Bunlardan en önemlisi, 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren o zamanki ifadeyle " devlet memuriyetinde" meydana gelen değişmeler, kamu görevlilerinin maaşları ve sosyal sosyal statüleri ele alınmış ve "devlet memuriyetinde" reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972: 73).

1950-1960 yılları arasındaki bu dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel rejimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, güncel sorunların çözümüne yönelik günübirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105). Dolayısıyla, söz konusu bu çabalardan tam anlamıyla sonuç alındığını söylemek mümkün değildir.

1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasındaki dönemde de kamu personel rejimi açısından önemli gelişmeler söz konusu olmuştur. Günümüzde "Devlet Personel Başkanlığı" adıyla Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan ve merkezi düzeyde tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki kamu görevlilerinin değerlendirilmesi, planlanması, denetlenmesi ve eğitilmesi gibi görevlerle donatılmış olan "Devlet Personel Dairesi"nin kurulması bu gelişmelerin başında gelmektedir. Böylece Cumhuriyet tarihinde ilk kez kamu personeline ilişkin merkezi bir örgütlenme söz konusu olmuştur. Bu dönemdeki ikinci önemli gelişme ise, 1963 yılında TODAİE'nin yürütücülüğünde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'nin gerçekleştirilmesi ve proje sonunda MEHTAP Raporu'nun Başbakanlık'a sunulmasıdır. Temel amacı, "merkezi hükümetin örgütlenme biçimini etkin ve verimli kamu hizmeti sunmaya uygun hale getirmek" (Leblebici, 2005: 7-8) olan MEHTAP, Türk kamu yönetimini yeniden düzenleme çabaları çerçevesinde ortaya konulan ve Türk uzmanlar tarafından yapılan ilk geniş çaplı araştırma olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk kamu yönetiminin çok büyük bir kısmını inceleme altına alan raporda; merkezi hükümetin görevlerinin en uygun şekilde dağıtılması, teşkilatlanmanın daha rasyonel olarak gerçekleştirilmesi, planlama ve koordinasyonda sistematiklik, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlanması için atılması gereken adımlar belirlenerek; Türkiye'nin

hızlı ve sürekli kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun hale getirmenin şart olduğu vurgulanmıştır. MEHTAP Raporu'nda Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı, Merkezi Hükümet Teşkilatının Taşra Birimleri, Geleneksel Görevler, Mali ve İktisadi Görevler, Sosyal Görevler ve Kültürel Görevler olmak üzere toplam altı ana başlık ve otuz sekiz alt başlık bulunmaktadır. Bu başlıklarda ele alınan konularda önce durum tespiti yapılmış ve ardından sorunlara çözüm yolları gösterilerek öneriler sunulmuştur. Bu yönüyle daha sonraki çalışmalar için bir hareket noktası oluşturduğu söylenebilecek MEHTAP Raporu ile idari reforma süreklilik kazandırılmak istenmiştir (Dinçer ve Ersoy, 1974: 2).

Reform çalışmaları içinde MEHTAP kadar önem arz eden bir diğer çalışma ise, KAYA Projesi olarak bilinen ve tam adı Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olan çalışmadır.

Altıncı BYKP ve yıllık program uygulamaların ışık tutacak şekilde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını değerlendirmek, bunların eksik yönlerini ve uygulanmalarındaki sorunları belirlemek, alınması gereken önlemleri ortaya koymak ve; Avrupa Toplulukları (AT) bünyesine katılma kararı almış bulunan Türkiye'nin idari uyum alanında yapması gereken hazırlıkları tespit etmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından TODAİE'ye yaptırılan bir yönetim araştırması olan KAYA 1988 yılında başlamış, 1991 yılında tamamlanmış ve Haziran ayında kamuoyuna duyurulmuştur (Kalağan, 2010: 74). KAYA Projesi'nin amacı; "merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerin etkili, hızlı, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturulması; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunun sağlanması ve; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölüşümünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılışında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde yaşanan eksikliklerin tespit edilip giderilmesi" olarak belirlenmiştir (Kalağan, 2010: 73). Sonuç raporunda Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık, Ortak Görevler, Ana Hizmet Grupları, Avrupa Toplulukları'na İdari Uyum, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları, Yerel Yönetimler,

Personel Rejimi ve, Bürokratik Yöntem ve İşlemler olmak üzere toplam sekiz ana başlık ve yirmi yedi alt başlık bulunan KAYA Projesi; başta MEHTAP Raporu olmak üzere, geçmişte Türk kamu yönetimini geliştirmek üzere hazırlanan bütün çalışmaları ve bunların uygulanmasını değerlendirmekte ve yapılması gereken yeni düzenlemeleri sistemli bir şekilde ortaya koymaktadır.

Tüm bu gelişmelerin teorik arka planında YKİ başta olmak üzere, kamu yönetimindeki yeni anlayışların etkilerini açıkça görmek mümkündür. Yeni yönetim anlayışlarındaki özellikle etkinlik, verimlilik, tutumluluk gibi unsurlar; kamu personel rejiminde görülen tek yönlü düzenlemeler, ücret dengesizliği, kayırmacılık, kadrolaşma gibi sorunların çözümü için de vurgulanır hale gelirken; kamu hizmetini yürüten kişiler artık sistemin sahibi değil, bir unsuru olarak topluma hesap vermesi beklenen kişiler haline gelmiştir. Buna bağlı olarak; ücret dengesizliğini gidermeyi hedefleyen, performansa göre değerlendirme üzerinde duran, esnek yapılanma ve katılımcı yönetime uygun bir kamu personel rejimi anlayışı ön plana çıkmaya başlamıştır (Eroğlu, 2010: 226).

1.2.2. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN DAYANDIĞI İLKELER

Kamu personel rejimlerinde yaşanan sorunlar genellikle, kamu personel yönetiminin bir bilimsel araç olarak amacına uygun şekilde kullanılmayışından kaynaklanmaktadır. Kamu personel yönetiminin amacı, "kamunun istediği ve beklediği hizmetleri daha etkili, daha verimli, daha akılcı ve daha nitelikli bir şekilde sunmak için kamu örgütlerinin bütün birimlerine, örgütün amaçlarını tam olarak gerçekleştirebilecek sayıda ve yetenekte personel bulmak ve yetiştirmek" olarak özetlenebilir (Aykaç, 1990: 91). Bu amacın gerçekleştirilmesi içinse kamu personel rejimlerinin dayandığı birtakım temel ilkelerin etkin şekilde uygulanması gerekmektedir.

657 Sayılı DMK'nın 3. maddesinde de "etkin bir personel rejiminin temel unsurları olarak" açıklanan liyakat (yeterlik), kariyer ve, sınıflandırma ilkelerinin yanında; tarafsızlık, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmet içi eğitim ve uzman kişilere

başvurma olarak sıralanabilecek bu ilkeler, Türk kamu personel rejiminde gerçekleşen yapısal değişiklikleri anlamak için incelenmeye değer görülmektedir. Kamu personel rejimindeki sorunların tespit edilmesi ve eksiklerin giderilmesindeki işlevleri bakımından öne çıkan ilkeler ise liyakat, kariyer, sınıflandırma ve tarafsızlık ilkeleridir.

1.2.2.1. Liyakat İlkesi

1982 Anayasası'na göre, ülkemizde kamu hizmetine girme her Türk vatandaşının temel hakkıdır (70. madde). Bu hakkın yerine getirilmesinde fırsat eşitliği esas alınmıştır. Söz konusu bu fırsat eşitliği ancak liyakat ilkesine uygun hareket edilirse sağlanabilir. Yeterlik ilkesi olarak da bilinen ve en basit haliyle kamu görevlerine en yetenekli kişilerin getirilmesi olarak tanımlanabilecek liyakat ilkesi, "kamu hizmetine girişin ve hizmet içinde yükselişin işe uygunluk ya da başarı ölçütüne bağlanması ve, uygulanan ücret ve diğer çalışma şartlarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmesini" ifade etmektedir (Sezer, 2006: 67).

Osmanlı'dan devralınan kamu personel rejiminde rüşvet ve görevi kötüye kullanma yaygındı. Kamu hizmetine alınmada aracılık ve komisyonculuk ön plandaydı ve bu durum kamu hizmetlerinin sürekliliğinin aksamasına neden oluyordu. Bu kayırmacılık düzeni, liyakat ilkesinin Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkelerinden biri olarak Anayasa ve ilgili kanunlarda yerini almasına neden olmuştur (Sezer, 2006: 69).

Liyakat ilkesinin yaşama geçirilmesinde bazı temel esaslar benimsenmiştir. Bunlar;

i. Liyakatin, kamu yönetiminde toplumun tüm kesimlerinin temsil edilmesini sağlayacak şekilde, herkesin eşit koşullar ve imkanlarda katılabildiği nesnel yarışmalar ya da sınavlar aracılığı ile ölçülmesi,
ii. Kamu görevlilerinin kamu yararını gözetmesini sağlayacak şekilde, ulusal ve yerel ölçekler dikkate alınarak özendirici ve ödüllendirici bir ücret sisteminin sağlanması,

iii. Kamu görevlilerinin görevde kalmaları ve yükselmelerinin yeterlilik ve başarı düzeylerine göre belirlenmesi,
iv. Kamu görevlilerinin siyasi baskı ve şahsi kayırmalara karşı korunması ve,
v. İdari mercilerin kamu görevlileri hakkında verdikleri kararlara bağımsız yargı denetimine açık olması olarak sıralanmaktadır (Güran, 1980: 131-156).

Görüleceği gibi, liyakat ilkesi, kamu hizmetlerinin en uygun niteliklerdeki kamu görevlileri tarafından sunulmasını öngörmektedir. Böylece etkin ve verimli bir kamu yönetimi sağlanarak siyasi kayırmacılığın ve ayrımcılığın önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

1.2.2.2. Kariyer İlkesi

Liyakat ilkesinden ayrı olarak düşünülemeyecek bir ilke olarak karşımıza çıkan kariyer ilkesi; kamu görevlilerine, yerine getirdikleri kamu hizmetleri için gerekli bilgilere ve yetişme koşullarına uygun olarak, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlanmasını ifade etmektedir (DMK, 3/b). Bu ilkeye göre devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken; göreve alacağı kişilerin mesleğe girmelerini, sınıflar içinde ilerlemelerini ve yükselmelerini ya da görevlerinin sona ermesini liyakat ilkesine uygun olarak gerçekleştirmek ve bunu eşitlik içinde uygulayarak kamu görevlilerini güvenliğe sahip kılmak zorundadır (Giritli, vd., 2006: 384-385).

Kariyer ilkesini dar ve geniş anlamlarda değerlendirmek mümkündür. Dar anlamda kariyer ilkesi, devlet örgütünde nesnel ve genel kurallarla belirlenen uzmanlaşmış meslek ve hizmet sınıflarının varlığını ifade eder. Yani, kamu görevlileri yalnızca memur değil aynı zamanda kariyer ve uzmanlık sahibi kişilerdir. Geniş anlamda ise, memurluk mesleğinin emekli olunana kadar yerine getirilen bir meslek olması kastedilmektedir (Akgüner, 2006: 92).

Kamu hizmetleri çok çeşitlidir ve bu hizmetlerin yerine getirilmesi için ayrı ayrı meslekler düzenlenmiştir. Bu nedenle, kariyer ilkesinde uzmanlaşma ayrı bir önem arz etmektedir. Devlet, çeşitli kamu hizmetlerinin verimli ve etkin şekilde sunulabilmesi için kamu görevlilerini yetiştirmek ve uzmanlaşmalarını sağlamak zorundadır. Bunun için kamu görevlilerine hizmet öncesi, adaylık süresi içinde ya da hizmet içi eğitimler verilmektedir. Uzmanlaşmaya ek olarak, liyakat ilkesi için sıralanan temel esasların tümü kariyer ilkesi için de geçerlidir.

1.2.2.3. Sınıflandırma İlkesi

Sınıflandırma ilkesi, devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışan kamu görevlilerini, hizmetlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplara ayırmayı ifade etmektedir (DMK, 3/a). Sınıflandırma sistemleri kadro ve rütbe sınıflandırması olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kadro sınıflandırmasında; kadrolar yani görev yerleri temel alındığından, görevi gerektirdiği niteliklerden çok görev ön plana çıkmakta, görevi yapanlar, yerine konulan parçalar olarak düşünülmektedir. Rütbe sınıflandırmasında ise; görev değil, görevi yerine getirecek kamu görevlilerinin sahip olduğu eğitim vb. nitelikler ön planda tutulduğundan, sınıflandırma statü hukuku temelinde yükselmektedir (Arslan, 2012: 42).

Türkiye'de kamu görevlileri rütbe sınıflandırması ilkesine göre sınıflandırılmıştır. Buna göre, sınıflandırma ilkesi; devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerde çalışan kamu personelinin, hizmet ve görevlerin gerektirdiği niteliklere göre gruplara ayrılmasını ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlilerinin özelliklerine göre işe alındığı ve; ücretlendirme, terfi etme ve emeklilik gibi özlük hakları açısından aynı şartlara tabi tutuldukları benzer nitelikte hizmet grupları oluşturulması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflandırılması söz konusudur (Eryılmaz, 2013: 323).

657 Sayılı DMK'ya göre Türkiye'de kamu görevlilerinin sınıflandırılmasında toplamda on hizmet sınıfı esas alınmaktadır. Bu hizmet sınıflarını ve kapsamlarını açıklamak gerekirse:

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve diğer sınıflara girmeyen kamu görevlilerini,
- Teknik Hizmetler Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda teknik hizmetlerde meslekleriyle ilgili görevleri fiilen yürüten ve en az orta derecede mesleki eğitim görmüş kamu görevlilerini,
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı; hayvan sağlığı dahil sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim görerek yetişmiş tabip, eczacı ve benzeri sağlık personelini,
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı; DMK kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri,
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz olan kamu görevlilerini,
- Din Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan kamu görevlilerini,
- Emniyet Hizmetleri Sınıfı; özel kanunlarına göre polis, komiser, polis müfettişi ve emniyet müdürü ve benzeri sıfatları kazanmış emniyet mensubu kamu görevlilerini,
- Yardımcı Hizmetler Sınıfı; ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde, her kurumun özel bünyesine göre görevli bulunanlardan işçi statüsü dışında kalan kamu görevlilerini,
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı; valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşlarında çalışanları ve maiyet memurlarını ve,
- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı; Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsamaktadır (DMK, 36. madde).

1.2.2.4. Tarafsızlık İlkesi

Tarafsızlık ilkesi, kamu görevlilerinin hükümetle ve siyasal partilerle ilişkilerinde yansız olmasını ifade etmektedir. Tarafsızlık ilkesini tüm kamu görevlileri için geçerli kılmak amacıyla Fransız kamu personel rejiminden başta "memurun kısırlaştırılması" olarak adlandırılan düzen gelmek üzere, üç tür düzen ödünç alınmıştır (Giritli, 1983: 292). "Memurun kısırlaştırılması", kamu görevlilerinin görevde bulundukları süre boyunca siyasal etkinliklerde bulunamamalarını ve siyasi görüşlerini açıklayamamalarını ifade etmektedir. Bu düzene göre, bir kamu görevlisi siyasi görüşünü ancak bir seçmen olarak seçimlerde oy kullanırken ortaya koyabilir. Görevi sırasında, kamu hizmetini sunduğu vatandaşlar arasında siyasi görüşüne göre ayırım yapamaz. Türkiye'de de bu düzenin uygulandığı DMK'nın 7. maddesinden anlaşılmaktadır: "Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar." Diğer iki tür düzen ise, "bağımlı kılma" ve "sınırlı tarafsızlık" olarak adlandırılmaktadır. Bunlardan ilkine örnek olarak Hitler iktidarı sırasında Almanya'da kabul edilen ve kamu görevlilerini Führer ve Reich'a bağlı davranmak zorunda bırakan kanun gösterilmekteyken; ikincisine örnek olarak ise 1950 tarihinde ABD'de kabul edilen ve kamu görevlilerinin komünist partilere girmelerini yasaklayan McCarran Kanunu gösterilmektedir (Akgüner, 2009: 30).

1.2.3. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN GÜNÜMÜZDEKİ DURUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde kamu personel rejimi, dünya ölçeğinde yaşanan gelişmelerin kamu yönetimi anlayışını dönüştürmesiyle, bu durumun bir uzantısı olarak önemli ölçüde değişmiş de olsa; sorunları gidermek için ortaya konulan proje ve raporlar ve bunları temel alarak gerçekleştirilen reform çalışmaları yeterli olmamıştır; liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin hayata geçirilmesinde hala birçok sorun

yaşanmaktadır. Bu sorunlar, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2011 yılında yapılan düzenlemeyle Kalkınma Bakanlığı adını almıştır) tarafından hazırlanan Kalkınma Planlarında da yer bulmuştur. Bu noktada; 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi öngörülen yapısal değişiklikleri değerlendirmek için önemli güncel belgeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" için belirlenen beş Ekonomik ve Sosyal Gelişme Ekseninden biri olan Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Arttırılması için:

- Kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi,
- Politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin arttırılması,
- Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi,
- E-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi,
- Adalet sisteminin iyileştirilmesi ve;
- Güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi

olmak üzere çeşitli hedefler belirlenmiş (DPT, 2006: 4) ve; kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi hedefi açıklanırken; liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin hayata geçirilmesinde yaşanan sorunlara vurgu yapılmıştır.

"Kamu personelinin yetkin bir düzeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamadığı; kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmamasının, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye ulaşmasını engellediği" belirtilmiş;

"Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret

dengesizliğinin, kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesinde olumsuz etki yaptığı" vurgulanmıştır.

"Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasındaki dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği gibi sorunların göze çarptığı ve; kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olmasının, kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinememesine yol açtığına" dikkat çekilirken;

"Söz konusu bu sorunlara çözüm getirilmesi amacıyla, 657 Sayılı DMK'nın yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönündeki çalışmanın sürdüğü" ifade edilmiştir (DPT, 2006: 51).

Bu sorunlar dışında, kamu personelinin farklı statülerde çalıştırılması nedeniyle ortaya çıkan ücret adaletsizlikleri, kamu çalışanlarının denetimi, örgütlenmeleri ve emeklilik düzenlemelerine yönelik sorunlara da dikkat çekilen Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sorunların çözülmesi için: "kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımının önleneceği, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı, etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı, personel değerlendirme sisteminin gözden geçirilerek performansı objektif ve şeffaf şekilde ölçmeye yönelik standartlar getirileceği, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasının yaygınlaştırılacağı ve; uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami düzeyde faydalanılması amacıyla, bunların farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmesine imkan verecek esnek çalışma modellerinin benimseneceği" belirtilmiştir (DPT, 2006: 96).

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, Plan'ın "Nitelikli İnsan-Güçlü Toplum" hedefini gerçekleştirmekte kullanılacak politikaların uygulanacağı alanlar arasında yer alan Kamuda Stratejik Yönetim ve Kamuda İnsan Kaynakları alanları değerlendirilirken; "Kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkanlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve

hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin arttırılarak niteliklerinin yükseltilmesi ihtiyacının devam ettiği" belirtilmektedir. Bu çerçevede uygulanacak politikalar ise;

- Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturmak,
- Kamu sektöründe işe alım ve terfi sürecini liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirmek ve çalışanların niteliklerine uygun bir kariyer planlaması uygulaması başlatmak,
- Kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamını teşvik etmek,
- Kamu personelinin verimliliğini arttırmak amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturmak ve, hizmet-personel-ücret ilişkisini daha sağlıklı hale getirmek,
- Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirmek ve,
- Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital bir veri tabanı oluşturmak şeklinde belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 58).

Çalışmada bu noktaya kadar öncelikle kamu görevlilerinin tabi oldukları rejimin mevcut durumu, tarihsel bir akış içinde ve rejime hakim olan ilkeler çerçevesinde ortaya konulmuştur. Görüleceği gibi, dünya genelinde makro ölçekte yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal değişimler, ülkemizde de etkilerini göstermiş ve göstermektedir. AB'ye üyelik süreci, IMF ve DB gibi uluslar arası kuruluşların etkileri ve küreselleşme gibi çeşitli dış faktörler ve; kamu mali yönetiminde görülen kriz, etkin olmayan ve verimsiz yönetim biçimi, kamu yönetiminde görülen bozulma ve yolsuzluklar, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi toplumsal beklentilerin artması gibi iç faktörler nedeniyle kamu yönetimi alanında girişilen reformlar (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19-34) kamu personel rejiminde de yeniden yapılanma arayışlarının devam ediyor olduğuna işaret etmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarından bugüne dek iyileştirilme gayretinde bulunulan kamu personel rejimi bu çerçevede dönüşmeye devam etmektedir.

Söz konusu bu dönüşümün etkileri Türkiye'de yalnızca kamu personel rejimi alanında görülmemiştir. Rekabet, esneklik, verimlilik gibi hedeflere yapılan vurgu,

devlet aygıtı ve kamu yönetiminin yanında, çalışma ilişkileri alanında da bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Böyle bir dönüşümün sendikal hak ve özgürlükleri etkileyeceği açıktır. Bu durum, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin bu çalışmanın disiplinlerarası özelliğini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Demokrasinin hakim olduğu rejimlerin vazgeçilmez birer unsuru olan sendikalar ve Türkiye'deki kamu görevlilerinin sendikalaşmasına yönelik bir incelemeye başlamadan önce, Türkiye'de kamu görevlilerinin kimler olduğunu da kavramsal olarak ortaya koymak gerekmektedir.

1.3. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI VE MEMUR, İŞÇİ, SÖZLEŞMELİ PERSONEL AYRIMI

1.3.1. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

Devletin görevlerini yerine getirmesi sırasında bütçe ve kamu malları gibi unsurların yanında ön plana çıkan bir unsur da insan unsurudur. Çeşitli kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve topluma sunulmasında ihtiyaç duyulan en önemli unsur insandır. İşte kamu görevlileri de, bu hizmetlerin yürütülmesi ve topluma sunulmasında, devletin bünyesinde farklı hukuksal statülerde çalışan bütün gerçek kişiler olarak, kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturmaktadır (Giritli, vd., 2006: 222).

Kamu görevlisi kavramı günlük dilde memur terimiyle ifade edilmektedir. Ancak kavramsal bir çerçeve içinde ele alındığında, kamu görevlisi kavramının yalnızca memur anlamına gelmediği, memur tanımının üstünde yer alan ve onu kapsayan bir nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu kavramsal çerçeve içinde bakıldığında, kamu görevlisi kavramının kullanılmasında farklı yaklaşımlara rastlanmaktadır.

Bir yaklaşıma göre; kamu görevlisi kavramı, en geniş, geniş, dar ve en dar olmak üzere dört farklı anlamda kullanılmaktadır. Buna göre; en geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, kamu sektöründe çalışan bütün kişileri ifade ederken; geniş anlamda kamu görevlisi kavramı kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu

hukukuna tabi olan bütün kişiler anlamına gelmektedir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramı, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukukuna tabi olan bütün kişileri ifade ederken; en dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise devlet memurlarını içermektedir (Gözler, 2009: 614-615).

Bir diğer yaklaşım ise kamu görevlisi kavramını geniş anlamda ve dar anlamda olmak üzere iki farklı kapsamda ele almaktadır. Buna göre; geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; hukuksal statüleri ve hiyerarşik durumları birbirinden farklı herkesi kapsamaktadır. Yani; kamu tüzel kişilerince gerek kamu hukuku gerekse özel hukuk rejimi kurallarına göre çalıştırılan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ya da işçi statüsündeki, Cumhurbaşkanından kamu hizmetlerinin sunulmasında görev alan herhangi bir işçiye kadar herkesi geniş anlamda kamu görevlisi olarak değerlendirmek mümkündür (Gözler, 2002: 502). Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise, devletin siyasi yapısındaki organlar ile özel hukukun hükümlerine göre çalışanlar hariç kamu idarelerine bağlı olarak çalışan tüm kişileri ifade etmektedir (Günday, 2002: 517). Diğer bir ifadeyle; kamu tüzel kişisi tarafından mesleki bir sıfat ile kamu hukuku rejimi kurallarına göre çalıştırılan herkesi dar anlamda kamu görevlisi olarak değerlendirmek mümkündür (Gözler, 2002: 503).

Kamu hizmetlerinin niceliği ve niteliği ekonomik ve kültürel gelişmeye bağlı olarak, ülke ya da dönem fark etmeksizin, sürekli bir değişim ve gelişim içindedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli unsur olarak karşımıza çıkan kamu görevlilerinin ele alındığı anayasal ve yasal çerçevenin de buna bağlı şekilde gelişmekte ve değişmekte olduğu ortadadır. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca yapılmış anayasalarda nasıl ele alındığını da araştırmak gerekmektedir.

1.3.1.1. 1924 Anayasası'na Göre

1924 Anayasası'nda kamu görevlileri kavramının tanımlanmasına ilişkin ayrıntılı bir düzenlemeye rastlanmamakla birlikte; kamu görevlisi kavramına Memurlar başlığı altında 92, 93 ve 94. maddelerde yer verildiği görülmektedir. 92.

maddede, “siyasi hakları olan her Türk’ün, yeterliğine ve hak edişine göre devlet memuru olma hakkına sahip olduğu” belirtilirken; 93. maddede “Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri ile göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir” denmiştir. Kamu görevlileriyle ilgili her türlü düzenlemeyi içerecek geniş çaplı ve genel nitelikli bir kanun çıkarılmasının gereği anayasal olarak bu şekilde öngörüldükten sonra, 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. 1965 yılında DMK’nın çıkarılmasına dek yürürlükte kalan Memurin Kanunu, Türkiye’deki hukuk sistemi içinde kamu görevlisi kavramını tanımlayan ilk kanun olması açısından önem arz etmektedir. Bu tanımın, kanunun 1. maddesinde “Kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veya hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir.” şeklinde yapıldığı ve; kamu görevlisi kavramının en dar anlamda ele alınarak memur kavramıyla özdeşleştirildiği görülmektedir (Kanlıgöz, 1993: 172).

1.3.1.2. 1961 Anayasası’na Göre

1961 Anayasası’nda da kamu görevlileri kavramının tanımlanmasıyla ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Kamu görevlilerine Memurlarla İlgili Hükümler başlığı altında 117, 118 ve 119. maddelerde değinilmiştir.

117. maddenin birinci fıkrası “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür” şeklindedir.

Kamu görevlisi kavramının burada da memur terimiyle özdeşleştirildiği ve 1924 Anayasası’ndaki gibi en dar anlamıyla ele alındığı görülmektedir. 1961 Anayasası’nın 1924 Anayasası’ndan farklı ve daha kapsamlı yönü ise; devletin yanında diğer kamu tüzel kişiliklerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin de memurlar eliyle yürütüleceğinin belirtilmiş olmasıdır. Yani; 1961 Anayasası’nda kamu görevlilerinin yürütecekleri kamu hizmetlerinin kapsamı genişletilmiştir (Şekercioğlu, 1974: 11).

117. maddenin ikinci fıkrasındaki "Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" ifadesiyle kamu görevlilerinin özlük haklarıyla ilgili düzenlemeler kanun koyucuya bırakılmıştır. Nitekim 657 Sayılı DMK da, 14 Temmuz 1965 tarihinde bu maddeye dayanarak çıkarılmıştır.

1.3.1.3. 1982 Anayasası'na Göre

1982 Anayasası'nda kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler İdareyi düzenleyen hükümler arasında Yürütme başlıklı İkinci Bölüm'de 128. ve 129. maddelerde yer almaktadır. Buna göre, 128. madde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" şeklindeki hükmüyle kamu görevlilerine ilişkin genel ilkeyi saptarken; 129. maddede kamu görevlilerinin özlük haklarıyla ilgili düzenlemeler yine kanun koyucuya bırakılmıştır.

1982 Anayasası'nın 1924 ve 1961 Anayasalarından farkı, memur teriminin yanında ilk kez kamu görevlisi kavramına da yer verilmiş olmasıdır (Giritli, vd., 2006: 397). Ancak Anayasa'da "diğer kamu görevlileri" ifadesiyle yer bulan bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği, "diğer kamu görevlileri"nin kimler olduğu açıklanmamıştır. Güran (1984: 30), diğer kamu görevlilerinin, kamu hukuku rejiminin ilkelerine göre çalıştırılan ve memurlar dışında kalan kişiler olarak anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.

Görüldüğü gibi 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının kamu görevlileri kavramını ele alışındaki ortak özellik; kavramın açık bir şekilde tanımlanmasından kaçınılması; tüm kamu görevlilerinin memurluk statüsü içinde ele alınmış olmasıdır (Tutum, 1972: 89). Bu durum iki nedenle açıklanmaktadır:

(1) Anayasalar çoğunlukla genel ilkeleri belirten, ayrıntıya girmeyen ve bunları ilgili diğer kanunlara bırakan bir yol izleyen metinlerdir.

(2) Kamu görevlisi kavramı değişen kamu hizmetleri kavramına bağlı olarak zaman içinde değiştiğinden; kavramın tanımlanması, kamu görevlilerinin çalıştırılma biçimleri ve buna göre kendi içlerindeki ayrımları, anayasa dışındaki hukuksal metinlere ve ilke olarak kanun koyucunun irade ve takdirine bırakılmaktadır (Giritli, vd., 2006: 230-231).

Kamu görevlisi kavramının, günlük dilde memur terimiyle ifade edilse de memur tanımının üstünde yer alan ve onu kapsayan bir nitelikte olduğu belirtilmişti. Nitekim bu durum; kavramın Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yapılmış olan anayasalarda ne şekilde ele alındığı incelenerek ortaya konulmaya çalışılmıştır.

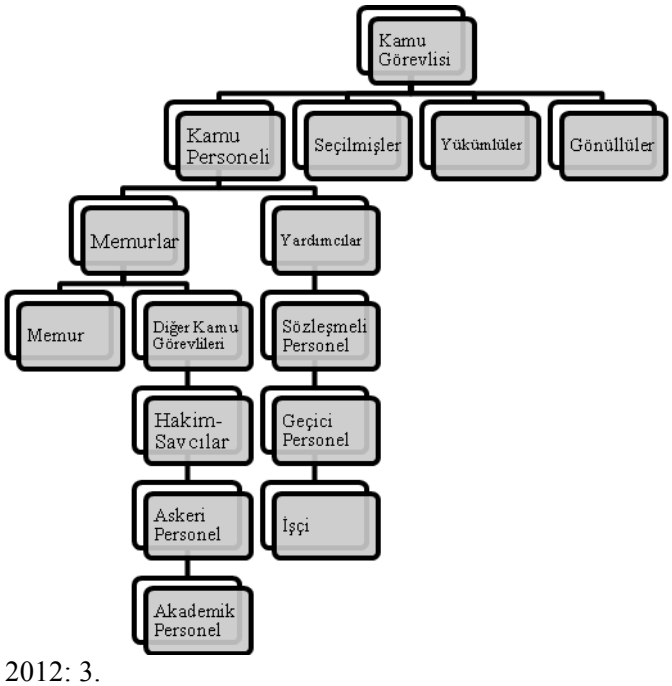
1.3.2. MEMUR-İŞÇİ-SÖZLEŞMELİ PERSONEL-GEÇİÇİ PERSONEL AYRIMI

Kamu görevlisi kavramına ilişkin terminolojik bir karışıklık olduğu ortadadır. Bu sorun "Anayasa ve kanunlarda bir takım kavram ve terimlerin, belirsizlik ve kapalılıktan uzak olarak kolay anlaşılır, somut ve öznel şekilde kullanılması gerekirken, zaman zaman karışıklığa neden olacak şekilde kullanılmasından" (http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasayargisi/guran.pdf, E.T.: 31.05.2013) kaynaklandığı gibi; çalışmanın bir önceki kısmında detaylı olarak ortaya konulduğu üzere, Türkiye'deki kamu personel rejiminde yaşanan dönüşümden de kaynaklanmaktadır. 1950'li yıllarda başlayan ve 1960'lı yıllar itibariyle hızlanarak günümüze dek süren ekonomik ve siyasal modernleşme çabaları kamu personel rejiminin esaslarını düzenleyen hukuksal çerçeveye de yansımış ancak; söz konusu terminolojik karışıklık giderileceği yerde derinleşmiştir. 1982 Anayasası tüm kamu görevlilerini devletin asli ve sürekli görevleri kapsamına alarak memurluk statüsünü genişletmiş de olsa, takip eden yıllarda ihtiyaçları karşılamak için çıkarılan kanun hükmünde kararnameler; kamu personel rejiminin karmaşıklaşmasına ve içinden çıkılmaz hale gelmesine neden olmuştur (Şaylan, 2000: 28). Memurluk statüsü, zamanla anayasalarda güvence altına alınmış da olsa, hiyerarşi ilkelerinin sarsılmasıyla geleneksel niteliklerini yitirmeye başlamış ve bir çözülme sürecine girmiştir.

Günümüzde, kamu görevlileri, merkezi ve yerel meclislerde görev alan seçilmişlerden, kamu hizmetine kadro ile bağlanmış memurlara, devletçe tanınmış yetki sayesinde iş gören noter gibi serbest meslek sahiplerine, imtiyaz ya da sözleşme hakkı kullanan yüklenicilere kadar oldukça geniş bir çerçevede tanımlanmaktadır (Ayman Güler, 2003: 1).

Kamu görevlileri kavramının Türkiye'deki genel kapsamı Şekil 1'den anlaşılabilecekse de; kamu görevlileri ifadesiyle, genel olarak, kamu kesiminde istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmeli personel ifade edilmektedir. Nitekim, Türkiye'de kamu görevlileriyle ilgili temel düzenleme olan 657 Sayılı DMK'da da (4. madde) "kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülmesi" öngörülmektedir.

Şekil 1: Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması



Kaynak: Arslan, 2012: 3.

Bu noktada, 657 Sayılı DMK'daki memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi tanımlarına değinmek kamu görevlisi kavramının daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

1.3.2.1. Memur

657 Sayılı DMK'nın 1. maddesinde "Bu kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır" ifadesiyle kanunun kapsamı belirtilmektedir.

Kanun'un 4. maddesinin (a) fıkrasında, kanunun uygulanmasında memur sayılacak kişiler; "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler" ve, "1. maddede tanımlanan kurumlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar" olarak belirlenmiştir.

Genel olarak bakıldığında, 1982 Anayasası ve 657 Sayılı DMK'nın hükümlerine göre, bir kişinin memur sayılabilmesi için;

- Devlet veya diğer kamu tüzel kişiliklerine bağlı olarak,
- Asli ve sürekli görevlerde ve;
- Genel idare esaslarına göre, yani kamu hukuku rejiminin ilkelerine uygun olarak çalıştırılması gerekmektedir.

1.3.2.2. Sözleşmeli Personel

Türkiye'de sözleşmeli personeli genel olarak; 657 Sayılı DMK'nın 4. maddesinin (b) fıkrasına göre göre çalıştırılan personel, örgüt kanunlarına göre kadro karşılığı çalıştırılan personel, 10.7.2003 tarihli ve 4924 sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" hükümlerine göre çalıştırılan personel ve; 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde

Kararname"ye göre çalıştırılan KİT personeli olmak üzere beş farklı grupta ele almak mümkündür.

Ancak kamu görevlisi kavramının kapsamını araştırırken, sözleşmeli personeli 657 Sayılı DMK'nın 4. maddesinin (b) fıkrasına göre çalıştırılan sözleşmeli personel olarak ele almak gerekmektedir. Buna göre; sözleşmeli personel, "Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri" olarak tanımlanmaktadır.

1.3.2.3. İşçi

657 Sayılı DMK'da bağımsız bir işçi tanımı yer almamaktadır. 657 Sayılı Kanun'da işçilere 4. maddenin (d) fıkrasında; "(a), (b) ve (c) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler" ve, "mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçiler" şeklinde yer verilmiştir. Diğer bir ifadeyle, kamu kesiminde çalıştırılan işçiler esas olarak "sürekli işçi" ve "geçici işçi" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlgili kanunlarda sürekli işçi ve geçici işçi terimleri açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Ancak, 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun iş sözleşmesi, türleri ve feshini düzenleyen ikinci bölümünde 10. maddede "nitelikleri bakımından 30 iş günü süren işlerin süreksiz iş, bundan fazla süren işlerin ise sürekli iş olduğu" belirtilmektedir.

Yine 657 Sayılı Kanun'un (c) fıkrasında "(...) bunlar hakkında bu kanun uygulanmaz" denmektedir. İşçiler hakkında her türlü özlük hakları da dahil olmak

üzere 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmakta; bu anlamda kamu kesiminde ya da özel kesimde çalışan işçiler arasında bir fark bulunmamaktadır.

1.3.2.4. Geçici Personel

Geçici personele ilişkin temel düzenlemeye 657 Sayılı DMK'nın 4. maddesinin (c) fıkrasında rastlanmaktadır. Buna göre geçici personel: "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir." Geçici personele örnek olarak genel nüfus sayımında ve seçimlerde görevlendirilen kişiler gösterilebilir.

1.3.3. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU'NDA KAMU GÖREVLİLERİ

Anayasaların ve DMK'nın yanında, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler içeren ve çalışmanın konusuyla ilgili olması açısından önem arz eden bir diğer hukuksal düzenleme de 25.6.2001 tarih ve 4866 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'dur. 4688 Sayılı Kanun'un 2001 yılındaki ilk halinde 3. maddenin (a) fıkrasında kanun kapsamına girecek kamu görevlileri; "kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki bir kadroda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kişiler" olarak tanımlanmıştır.

2007 yılında çıkarılan 5620 sayılı "Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bu düzenlemede değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklik ile, kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki bir kadroda daimi suretle çalışanlar yanında, sözleşmeli personel pozisyonunda çalışanlar da kamu görevlileri olarak ifade edilmiştir. Bu noktada, bu değişikliğin değerlendirilmesi gerekmektedir. "Daimi" ifadesi ile kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin kamu görevlilerince devamlı ve düzgün olarak yerine getirilmesi kastedilmektedir. "Daimi surette çalışma" bir

taraftan kronolojik olmayı yani zaman açısından devamlılığı ifade ederken; diğer taraftan yerine getirilen kamusal hizmetlerin içerik ve yoğunluğundaki istikrar anlamına gelmektedir (Sancakdar; 2001: 44). "Sözleşmeli personel pozisyonunda çalışma" esas olarak, kamu kurum ve kuruluşlarında, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim gösteren zorunlu ve ayrıksı işler için, geçici olarak ve sözleşmede belirtilen ücretle çalışma anlamına gelse de (Giriltli, vd., 2006: 406), "sözleşmelilik" geçici olmak ya da daimi olmamak demek değildir. Zaten, Türkiye'de çıkarılmış birçok kanun ve kanun hükmünde kararname, geçici nitelikte olmayan, asli ve sürekli nitelik taşıyan görevlerde de sözleşmeli personel çalıştırılmasını olanaklı kılmaktadır (Günday, 2002: 510).

4 Nisan 2012 tarih ve 6289 Sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 3. maddede bir değişiklik daha söz konusu olmuştur. Bu son değişiklikle, kamu görevlisi kavramının kapsamı "kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışanlar" olarak belirlenmiştir. Bu son değişiklik ile ayrıca, "adaylık ve deneme süresini tamamlamış kişiler" ifadesinin de kaldırıldığı görülmektedir. Adaylık ve deneme süresi, kamu görevlisinin atanacağı kadro ya da görevlendirileceği pozisyon için denenip yetiştirildiği süreyi ifade etmektedir. Adaylık ve deneme süreleri genel olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş ve görev kanunlarında gösterilmekte; öngörülen sürenin sonunda başarılı olarak değerlendirilen adaylar asli kamu görevlisi olarak atanmaktadırlar (Gözübüyük, 2004: 75). Bu ifadenin kaldırılmasıyla birlikte, adaylık ve deneme süresini tamamlayan kamu görevlileri ile diğer kamu görevlileri arasında idare hukuku açısından bir fark bulunmadığı kabul edilmiş olmaktadır (Eren, 2002: 108).

Görüleceği gibi 4688 Sayılı Kanun kapsamında, kamusal hizmetleri yerine getiren herkes kamu görevlisi sayılmamış; bir kişinin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi için bazı unsurlar öngörülmüştür. Bu unsurlar; kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmak ve işçi statüsü dışındaki bir kadroda çalışmak olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.3.3.1. Kanun Kapsamına Giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışma

4688 Sayılı Kanun'a göre bir kişinin kamu görevlisi sayılması için kamu kesimindeki bir kurum veya kuruluşa bağlı olarak çalışması gerekmektedir. Ancak kamu kesimindeki tüm kurum ve kuruluşlar değil; 4688 Sayılı Kanun'un kapsamını düzenleyen 2. maddede adı geçen kurum ve kuruluşlar kastedilmektedir. Bunlar: Genel, Katma ve Özel Bütçeli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler), Özel Kanunların Verdiği Yetkiye Dayanarak Kurulan Banka ve Teşekküller ile Bunlara Bağlı Kuruluşlar ve; Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları olarak sıralanabilir.

1.3.3.2. İşçi Statüsü Dışındaki Bir Kadroda Çalışma

4688 Sayılı Kanun'a göre kamu görevlisi sayılmak için yukarıda sıralanan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmak tek başına yeterli olmamaktadır. Kanun'un 3. maddesinde belirtildiği gibi, bu çalışmanın "işçi statüsü dışındaki bir kadroda" olması gerekmektedir. Bu ifadeyi 657 Sayılı DMK'da yer alan ve memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak sıralanan dört istihdam çeşidi açısından yorumlamak gerekirse; "işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri" ifadesiyle memurların yanında 4/B statüsünde sözleşmeli personel ve 4/C statüsünde geçici personel olarak çalışan kamu görevlilerinin de kastedildiğini söylemek mümkün görünmektedir.

1.3.3.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

Türkiye'de kamu personel rejiminin dayandığı üç temel ilkeden biri olan sınıflandırma ilkesinin bir gereği olarak, ülkemizde kamu görevlilerinin rütbe sınıflandırması ilkesine göre sınıflandırıldığı ve 657 Sayılı DMK'ya göre toplamda on hizmet sınıfının esas alındığı daha önce belirtilmişti. Kamu görevlisi kavramının kapsamı 4688 Sayılı Kanun'da DMK'dan farklı bir şekilde ortaya konulmaktadır. Buna göre kamu görevlileri sendikalarının kurulabilecekleri;

- Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri,
- Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri,
- Sağlık ve sosyal hizmetler,
- Yerel yönetim hizmetleri,
- Basın, yayın ve iletişim hizmetleri,
- Kültür ve sanat hizmetleri,
- Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri,
- Ulaştırma hizmetleri,
- Tarım ve ormancılık hizmetleri,
- Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri,
- Diyanet ve vakıf hizmetleri

olmak üzere toplamda on bir hizmet kolu belirlenmiştir (5. madde).

1.3.4. TÜRKİYE'DEKİ KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN SAYISAL VERİLER

Türkiye'de kamu görevlilerinin kimler olduğu kavramsal bir çerçeve içinde böylece değerlendirildikten sonra, Türkiye'de kamu görevlilerine ilişkin güncel sayısal verileri ortaya koymak gereği doğmaktadır.

Türkiye'deki kamu görevlilerinin sınıflandırma ilkesinin bir gereği olarak; Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetler Sınıfı, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, Din Hizmetleri Sınıfı, Emniyet Hizmetleri Sınıfı, Yardımcı Hizmetler Sınıfı, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ve Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı olmak üzere toplamda on hizmet sınıfına ayrıldığı daha önce belirtilmişti. Kamu kurum ve kuruluşlarından alınıp Devlet Personel Başkanlığı (DPB) tarafından 20.02.2014 ve 29.06.2015 tarihlerinde yayınlanan yıllık verilere göre kamu görevlilerinin bu hizmet sınıflarına göre dağılımları Tablo 1 ve Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Kamuda İstihdam Edilen Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı 2014

SINIFLAR	**DOLU KADRO**
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	435.815
Teknik Hizmetler Sınıfı	103.024
Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı	383.437
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı	812.889
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	3.531
Din Hizmetleri Sınıfı	107.145
Emniyet Hizmetleri Sınıfı	251.597
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	109.652
TOPLAM	2.209.189

*Milli İstihbarat Hizmetleri ve Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfları tabloya dahil edilmemiştir.

Kaynak: DPB (2014), http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (E.T.: 21.02.2014).

Tablo 2: Kamuda İstihdam Edilen Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı 2015

SINIFLAR	DOLU KADRO
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	539.576
Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı	2.126
Teknik Hizmetler Sınıfı	144.728
Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı	389.696
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı	858.239
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	4.859
Din Hizmetleri Sınıfı	110.625
Emniyet Hizmetleri Sınıfı	256.157
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	112.775
TOPLAM	2.418.781

*****Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı tabloya dahil edilmemiştir.

Kaynak: DPB (2015), http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (E.T.: 30.06.2015).

Tablo ve Tablo 2'deki verilerden görüleceği gibi; DMK kapsamına giren kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve diğer sınıflara girmeyen kamu görevlilerini içeren Genel İdare Hizmetleri Sınıfı'nda 435.815'den 539.576'e bir artış söz konusu olmuştur. Ülkemizde kamuda istihdam edilen personel sayısında 1 yılda bile toplamda 2.209.189'dan 2.418.781'e 200.000'in üzerinde dramatik bir artış söz konusu olmuştur.

DPB tarafından yine 20.02.2014 ve 29.06.2015 tarihlerinde yayınlanan diğer veriler ise, kamu görevlilerinin istihdam şekillerine göre dağılımını da ortaya koymaktadır. Bunlar Tablo 3 ve Tablo 4'te gösterilmektedir:

Tablo 3: Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı 2014

İstihdam Türü		**Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar**	**KİT'ler**	**Mahalli İdareler (*)**	**Türk Silahlı Kuvvetleri**	**Merkez Bankası ve Kamu Bankaları (**)**	**Genel Toplam**
Memur		2.174.709	5.524	118.754	28.956	-	2.327.943
Hakim ve Savcılar		14.764	-	-	-	-	14.764
Öğretim Elemanları		118.037	-	-	-	-	118.037
Sözleşmeli Personel	657 4/b	30.852	71.121	3.361	-	-	116.086
	Diğer Sözleşmeli	10.752					
İşçi	Sürekli İşçi	80.605	56.583	121.637	20.439	-	279.264
	Geçici İşçi	9.131	13.558	9.992	-	-	32.681
	Kapsam Dışı	-	3.280	-	-	-	3.280
Geçici Personel		22.636	-	-	-	-	22.636
Askeri Personel		-	-	-	209.313	-	209.313
Özel Hükümlere Tabi Personel		-	-	-	-	58.306	58.306
TOPLAM		2.461.486	150.066	253.744	258.708	58.306	3.182.310

Kaynak: DPB (2014), http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (E.T.: 21.02.2014).

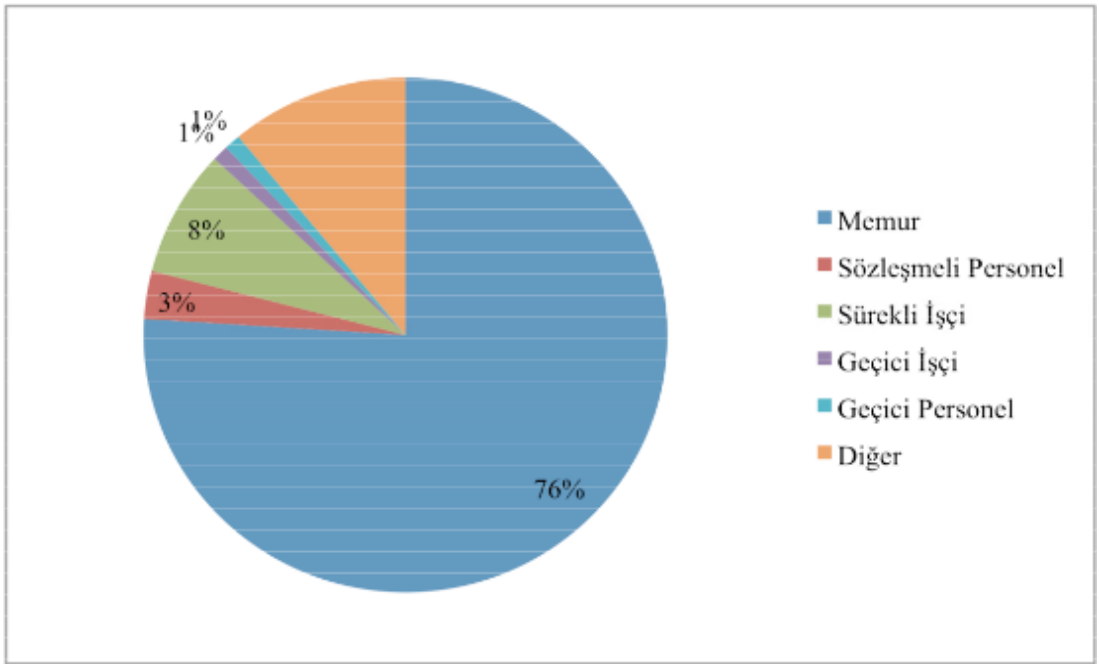
Tablo 4: Kamu Görevlilerinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı 2015

İstihdam Türü		Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar	KİT'ler	Mahalli İdareler (*)	Türk Silahlı Kuvvetleri	Merkez Bankası ve Kamu Bankaları (**)	Genel Toplam
Memur		2.270.020	4.935	115.324	28.502	-	2.418.781
Hakim ve Savcılar		15.908	-	-	-	-	15.908
Öğretim Elemanları		125.355	-	-	-	-	125.355
Sözleşmeli Personel	657 4/b	11.490	74.173	7.699	-	-	107.913
	Diğer Sözleşmeli	14.581					
İşçi	Sürekli İşçi	82.142	54.739	98.401	19.234	-	254.516
	Geçici İşçi	10.817	6.780	5.227	-	-	22.824
	Kapsam Dışı	-	3.599	-	-	-	3.599
Geçici Personel		22.941	-	-	-	-	22.941
Askeri Personel Sayısı		-	-	-	223.566	-	223.566
Özel Hükümlere Tabi Personel		-	-	-	-	61.483	61.483
TOPLAM		2.553.254	144.226	226.621	271.302	61.483	3.256.886

Kaynak: DPB (2015), http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (E.T.: 30.06.2015).

Tablo 4'teki verilere göre Türkiye'de kamu görevlilerinin statülerine göre en güncel profili Şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Kamu Görevlilerinin Statülerine Göre Profili (2015)*



* Tablo 4'teki verilere göre hazırlanmıştır.

Tablo 3 ve Tablo 4'teki verileri karşılaştırmalı olarak değerlendirmek gerekirse; mahalli idarelerdeki sözleşmeli personel sayısının 2014'te 3.361 iken 2015'te 7.699'a yükseldiği, diğer sözleşmeli personel sayısının ise 10.752'den 14.581'e çıktığı görülmektedir. 4/b'li personel sayısında ise 30.852'den 11.490'a bir düşüş yaşanmıştır.

Türkiye'de 2014 yılı Haziran ayı itibariyle sözleşmeli personel statüsünde 116.086 kamu görevlisi çalışmaktayken, bu sayı 2015 yılı Haziran ayı itibariyle 107.913 olarak belirlenmiştir.

2014 yılında kamu görevlilerinin 22.636'inin geçici personel statüsünde; 279.264'ü sürekli, 32.681'i geçici ve 3.280'i kapsam dışı olmak üzere toplam 315,225'inin ise işçi statüsünde çalıştığı görülmektedir.

2015 yılında kapsam dışı işçi ve geçici personel sayısında büyük değişimler görülmemekle birlikte; sürekli işçi sayısı 254.516'ya, geçici işçi sayısı ise 22.824'e gerilemiştir.

2014 yılında toplam 3.182.310 kamu görevlisinin 2.327.943'ü memur statüsünde bulunurken, 2015'te toplam kamu görevlisi sayısı 3.256.886'ya yükselmiş ve bunların içinde memur statüsünde çalışanların sayısı 2.418.781 olarak belirilenmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından gerçekleştirilen Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2013 Nüfus Sayımı sonuçlarının ortaya koyduğu verilere göre (http://www.tuik.gov.tr/HaberBultenleri.do?id=15974, E.T.: 30.06.2015) 76.667.864 kişiye ulaşan Türkiye nüfusuna hizmet eden kamu görevlilerinin sayısı 3.300.000 civarındadır. Tablo ve şekillerdeki veriler, kamu kesiminde sözleşmeli yani piyasa türü çalışma şeklinin yaygınlaştığını ortaya koymaktadır. Bu durumda, kamu görevlilerinin sendikalaşmasının ve bu sendikaların etkin olarak faaliyet göstermesinin önemi bir kez daha anlaşılmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle Türkiye'deki kamu görevlilerinin tabi oldukları personel rejiminin mevcut durumu; günümüzde kamu yönetiminde baskın olan yönetim anlayışlarını ortaya çıkaran arka plan çerçevesinde ve kamu personel rejimine hakim olan liyakat, kariyer, sınıflandırma ilkeleri değerlendirilerek ele alınmıştır. İkinci olarak Türkiye'de kamu görevlilerinin kimler olduğu hukuksal bir çerçeve içinde açıklanmış ve kamu görevlilerine ilişkin güncel sayısal veriler ortaya konulmuştur.

Kamu görevlilerinin ülkedeki çalışan nüfusun önemli bir bölümünü oluşturdukları göz önüne alındığında, bu kişilerin statülerinin sağlamlaştırılıp sağlıklı hale getirilmesinin önemi de anlaşılacaktır. Bunun için en önemli araç kamu görevlileri sendikaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmanın bu ikinci bölümünde de, öncelikle sendikacılığa ilişkin temel kavramlar ortaya konulacaktır. Sonrasında ise kamu görevlileri sendikacılığının dünyadaki gelişimi incelenecek ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası alanda nasıl düzenlendiği mevcut uluslararası belge, beyanname ve sözleşmeler incelenerek araştırılacaktır.

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1.1. SENDİKA VE SENDİKACILIĞA İLİŞKİN KAVRAMLAR

Bir ülkede demokrasinin işlevsel olması, o ülkede bulunan demokratik kurumların etkin ve işlevsel olarak çalışmasına bağlıdır. Sosyal devlet ve hukuk devleti olmanın gereklerini yerine getiren ülkeler, demokrasinin işlevsel olması için ayrıca örgütlenme özgürlüğünü tüm kesimlere tanımak ve buna ilişkin hakların anayasal bir güvenceye kavuşturulmasını sağlamak zorundadır. Ancak bu şekilde

demokratik bir yönetimden söz edilebilir. Demokratik yönetimlerin başarıya ulaşmasındaki en önemli ve etkili kurumların başında ise sendikalar gelmektedir. Tarihsel süreçte ilk olarak işçi sendikaları ortaya çıkmıştır. Kamu görevlileri sendikalarının kuruluşu daha sonra söz konusu olmuştur. İşçi, işveren ya da kamu görevlileri sendikası olsun, sendikanın işlevsel olarak var olması için en temel ön koşul demokrasidir. Kısacası, demokrasi ve sendika birbirinden bağımsız düşünülemeyecek, birbirlerini besleyen ve ancak birlikteyken anlamlı bir şekilde var olabilen yapılardır.

Demokrasi, sendikalaşma ve buna ilişkin federasyon, konfederasyon vb. birçok kavram Siyaset Bilimi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri gibi farklı disiplinlerde farklı açılardan ele alınmakta ve kullanılmaktadır. Dolayısıyla öncelikle bu kavramları çalışmanın konusu kapsamında açıklamak gerekmektedir.

2.1.1.1. Demokrasi ve Örgütlenme Özgürlüğü Kavramları

Demokrasi kavramını kısaca tanımlamak için, sözcüğün kökenlerine bakmak yeterli olacaktır. Latince "*demos"* ve "*kratos"* sözcüklerinden oluşan demokrasi, yalın olarak bu sözcüklerin de ifade ettiği gibi, halk egemenliği anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle; demokrasi, iktidarın halka dayandığını savunan düşünce biçimidir (Ober, 2007: 2).

Günümüz demokrasisine geçiş genel olarak üç aşamada değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki antik kent demokrasisidir. Bir fikir ve pratik olarak demokrasinin kökenleri M.Ö. beşinci yüzyılda Yunanistan'da görülen şehir devletlerine kadar uzanmaktadır. Antik Çağ'da demokrasi, yurttaş egemenliğini ifade edecek şekilde, herkesi etkileyen kararlarda tüm yurttaşların söz hakkı sahibi olması anlamına gelmekteydi. Ancak Yunan demokrasisinin bu klasik çağında, kadınlar ve o zamanki nüfusun büyük bir bölümünü oluşturan köleler dışlanmakta ve demokrasi fikri ve pratiği ancak birkaç bin ayrıcalıklı yurttaşın kullanımında bulunmaktaydı (Ober, 2007: 6). İkinci aşamada, temsil anlayışına göre oluşturulan modern demokrasi bulunmaktadır. Modern demokrasi, antik kent demokrasisinden temsili bir yönetim biçimi olması açısından farklılık gösterir. Ulus devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte

görülen modern demokrasi, ulus-devletler bünyesindeki bütün vatandaşların yönetime katılmasının zorlaşmasıyla temsili demokrasi biçimini almıştır. Kanunlar çerçevesinde seçimlere gidilmesi yoluyla yönetenler, vatandaşlar adına yetki kullanarak iktidara gelirler. Üçüncü aşamada ise ulusötesi birleşimlerle değişen bir demokrasi anlayışı bulunmaktadır. Günümüzü işaret eden bu aşamada, demokrasinin antik Yunan demokrasisinden çok büyük farklılıklar gösterdiği ortadadır (Dahl, 2010: 21-36). Ulus devletlerin nitelik ve nicelikleri değişip karmaşıklaştıkça ve ulusötesi yapıların ortaya çıkmasıyla demokrasi kavramı ve bunun uygulanması da değişime uğramıştır .

Ortaya çıkışından günümüze kadar geçen sürede uğradığı değişime rağmen, demokrasi düşüncesinin birtakım temel öğelere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Dahl (2010: 42) bunları katılım, oy kullanma eşitliği, bilgi edinebilme, gündemin kontrolü ve yetişkinlerin dahil olması olarak sıralamıştır. Benzer bir değerlendirmeye göre demokrasi ancak; halk ve iktidar arasındaki ilişkinin belirlenmesi süreçlerine halkın tümüyle katılımı, azınlık haklarına saygılı bir çoğunluk yönetiminin sağlanması, kişiye ait temel hak ve özgürlüklerin korunması ve toplumun tüm üyelerine fırsat eşitliği sağlanması koşullarının birarada gerçekleşmesiyle mümkün olabilir (Çam, 2005: 388).

Gerçek demokrasiler, halk egemenliğinin, yani halkın yönetimdeki söz hakkının sürekli olduğu sistemlerdir. Bu da ancak, halkın, kendisini yönetecek kişileri seçtikten sonra da toplumsal sorunlar karşısında gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak çeşitli örgütler aracılığıyla kararlara katılıp yöneticileri etkilemesi ve denetlemesi yoluyla mümkün olmaktadır (Öztekin, 1993: 60). Bu durum akla doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı-doğrudan demokrasi olarak sıralanabilecek demokrasi biçimleri ayrımını getirmektedir. Anlaşılacağı üzere, günümüzde yayın olarak kullanılan demokrasi biçimi temsili demokrasidir. Temsili demokrasilerde, iktidarın doğrudan doğruya halk tarafından değil, temsilciler aracılığıyla kullanılması söz konusudur.

Çoğulculuk ve katılımcılık gibi iki önemli ayırıcı özelliğe sahip olan temsili demokrasilerde; her türlü düşünce ve ideoloji, siyasal iktidarı ele alma yarışına

kısıtlanmaksızın örgütlenerek katılabilmekte ve; tüm toplumsal çıkar örgütleri, temsil ettikleri kesimlerin hak ve çıkarlarını parlamento ve diğer platformlarda özgürce koruma olanağına sahip bulunmaktadır (Öztekin, 1993: 67). Bunun için en temel koşulun ise **örgütlenme özgürlüğü** olduğu açıktır.

Çeşitli çıkar gruplarının çıkarlarını korumak ve daha iyi bir yaşantı düzeyine erişmek için örgütlenmeleri kaçınılmaz bir olgudur ve günümüzde doğal bir hak olarak kabul edilmektedir (Şaylan ve Oyal, 1972: 11). Kendi hak ve çıkarlarını korumanın yanında, çeşitli toplumsal sorunlara getirdikleri farklı çözüm önerileri etrafında birleşen bu örgütler, genellikle siyasal partiler ve sendikalar gibi toplumsal çıkar örgütleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlara iktidara gelme ya da iktidarı etkileme olanağı tanıyan ise, yine demokrasinin katılımcılık ve çoğulculuk özellikleridir. Görüleceği gibi, insanların bir arada ve barış içinde yaşaması için örgütlenmeleri şart olmakla birlikte, demokrasi ile bağlı olmayan bir örgütlenme özgürlüğü de mümkün değildir (Morange, 1997: 103). Sendikalar da, ancak temel hak ve özgürlüklerin olduğu demokratik ortamlarda faaliyet gösterebilen örgütlerdir ve; üyelerinin ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için ortaya koydukları çabalarla, bir baskı grubu olarak da demokrasinin işlevselliği açısından son derece önemli bir konuma sahip bulunmaktadır.

2.1.1.2. Sendika, Sendikalaşma ve Sendika Özgürlüğü Kavramları

Latince'de "*syndicus*", Amerikan İngilizcesi'nde "*labor union*" ve İngiliz İngilizcesi'nde "*trade union"*, Fransızca'da "*syndicat"*, Almanca'da "*gewerkshaft"* ve İtalyanca'da "*sindicato"* olarak ifade edilmekte olan sendika kelimesi, eski Roma ve Yunan hukuk sistemlerinden gelen, birliğin temsilini sağlamakla görevli kimseleri ifade etmek için kullanılan "*syndic"* teriminden doğmuştur (Mahiroğulları, 2011: 2).

Farklı ülkelerde farklı geçmişlere ve işlevlere sahip olsalar da, üyelerinin ortak çıkarlarını gözetmek üzere kurulan toplumsal çıkar örgütleri olarak sendikalar, bu ortak çıkarları korurken belirli amaç ve ilkeler doğrultusunda hareket etmek zorundadırlar. Kalkandelen'e göre bu amaçlar; üyelerin statülerini ve çalışma

şartlarını tespit edip geliştirme, üyelerin sürdürülebilir mesleki gelişmesini sağlama, üyeler arasında dayanışma ve yardımlaşmayı sağlama şeklinde sıralanabilir (1968: 13-15).

Sendikalaşma, bir ülkedeki yasal olarak sendikalaşabilir bağımlı çalışanların sendikalarda örgütlenme eğilimini ve oranını göstermektedir. Sendikalaşma, ülkelerin siyasi yapıları ile ilgili olduğu kadar, sanayileşme düzeyleri, bağımlı çalışanların sayısı, işgücü yapısı, işsizlik ve kayıtdışı istihdam oranları, işverenlerin tutumu, mevcut sendikaların çalışma yöntemleri ve o ülkedeki sendikacılığa ilişkin yasal çerçeveyle de yakından ilişkilidir (Mahiroğulları, 2001: 162-163).

Sanayileşme tarihiyle örtüşen sendikalaşma, işçi sınıfının ortaya çıkması ile birlikte çalışma ilişkileri içinde şekillenmiş ve gelişmiştir. Sanayileşmenin hızla arttığı dönemde, makineleşme ve seri üretimin yaygınlaşması ile büyük işletmeler kurulmaya başlanmış, bu işletmelerde ihtiyaç duyulan iş gücünün karşılanması ise köyden kente yaşanan emek göçü aracılığıyla mümkün olmuştur. Böylece, geleneksel lonca düzeni sarsılmış ve yeni oluşan işçi sınıfı ile birlikte sendikalaşmanın temelleri atılmıştır. Benzer şekilde Sidney ve Beatrice Webb de 1897 yılında kaleme aldıkları Endüstriyel Demokrasi isimli eserlerinde, çalışanların ve sermaye sahiplerinin işlevlerinin ayrı olmasıyla temellenen sendikaların; buhar makinesinin, fabrika sisteminin ve fabrika hayatının getirdiği son derece kötü ve emeği sömüren koşullar nedeniyle ortaya çıktığını söylemekte ve; tarihsel olarak, emek sahiplerinin ve işçilerin, üretim araçlarının sahiplerinden boşanmaları anlamına geldiğini ifade etmektedir (aktaran Ünsal, 2003: 5-7). Bu anlamda, sendikalaşma sürecinin, hem sosyal bir olgu olarak hem de bir öğreti olarak Karl Marx tarafından "sınıf savaşı" olarak adlandırılan durumu ifade ettiğini söylemek de mümkündür (Çeçen, 1970: 23).

Sendikalaşma kavramını anlamlandırmak için, **sendika özgürlüğü** kavramına da değinmek gerekmektedir. Sendika özgürlüğü, işçi ve işverenlerin ayrım gözetmeksizin, izne bağlı olmadan kendi isteklerine göre örgütlenebilme ve mevcut örgütlere katılabilme özgürlüğü olarak tanımlanmaktadır. Bu şekildeki bir özgürlüğün geçerli olması için diğer bazı hak ve özgürlüklerin de kullanılabilir

olması gerekmektedir. Örgütlenme, toplantı, düşünce ve ifade özgürlüğü gibi hak ve özgürlükler olmaksızın sendika özgürlüğünden bahsetmek mümkün değildir (Yarsuvat, 1978: 24).

Sendika özgürlüğü, kişisel ve kolektif açılardan ele alınmaktadır. Kişisel açıdan sendika özgürlüğü; bireylerin serbestçe sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olabilme özgürlüklerini ifade etmektedir. Sendika özgürlüğü, bireylerin sendikaya girmeme ya da sendikadan özgürce ayrılma hakkını da kapsamaktadır. Bu açıdan, bireyin istediği sendikaya üye olma özgürlüğü olumlu sendika özgürlüğü olarak ifade edilmekteyken, sendikaya girmeme ya da sendikadan ayrılma özgürlüğüne ise olumsuz sendika özgürlüğü denmektedir (Koray, 1994: 91). Kolektif açıdan sendika özgürlüğü ise, sendikaların yasal olarak tanınması ve faaliyetlerinin güvence altına alınması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda; sendikaların önceden izin almaksızın kurulabilmesi, devlete, siyasi partilere ve diğer örgütlere karşı bağımsızlıklarının sağlanması, kuruluş ve faaliyetlerinin demokratik esaslara uygun olarak gerçekleştirilmesi ve üyelerinin hakları için yargı organlarına başvurabilmeleri kolektif sendika özgürlüğünü anlatmaktadır (Tokol, 2001: 42). Günümüzde sendikaların yüklendikleri görevleri yerine getirebilmeleri için kuşkusuz, sendika özgürlüğünün çoğulcu ve katılımcı bir demokratik sistem içinde gelişmesi ve varlığını sürdürmesi gerekmektedir.

Sendika özgürlüğü kavramı, daha önce açıklanan örgütlenme özgürlüğü kavramı ile sık sık karıştırılmaktadır. Bu kavramları kullanırken, örgütlenme özgürlüğünün her türlü dernek, siyasal parti ya da meslek odası kurma özgürlüğü anlamına geldiğini ve sendika özgürlüğüne göre daha geniş kapsamlı bir kavram olduğunu akılda tutmak faydalı olacaktır (Pekin, 1985: 16-17).

Dünyada demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde örgütlenme özgürlüğü ve sendika özgürlüğü anayasal güvence altındadır. Türkiye'de de 1982 Anayasası'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevleri düzenleyen Üçüncü Bölümünde 51. maddede "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme

haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." ifadeleriyle sendika özgürlüğü ve; Siyasi Haklar ve Ödevleri düzenleyen Dördüncü Bölümünde, 68. maddede "Vatandaşlar, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma hakkına sahiptir. Parti üyesi olabilmek için on sekiz yaşını doldurmuş olmak gerekir. Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır." ifadeleriyle örgütlenme özgürlüğü güvence altına alınmıştır.

Sendikalaşmanın, gelişimini öncelikle Batı Avrupa ülkelerinde gösterdiği ve sanayileşmeyi takip eden süreçte yine burada şekillendiği bilinse de, tek tip bir sendikalaşma hareketinden söz etmek mümkün görünmemektedir (Işıklı, 2005: 15). Örneğin, James Wallihan üç farklı sendikacılık hareketinden söz etmektedir. Bunlar:

i. Siyasal ve sosyal çıkarlardan çok, örgütlenilen işkolunun çıkarları gözetildiği işkolu sendikacılığı,
ii. Kapitalist üretim ilişkilerini, emekçilerin yönettiği endüstriyel ilişkilere dönüştürmeyi amaçlayan devrimci sendikacılık ve;
iii. Üyelerinin sosyal refahını siyasal katılım ve kooperatifler aracılığıyla arttırmayı hedefleyen refah sendikacılığı olarak sıralanmaktadır (aktaran Ünsal, 2003: 7-8).

Diğer bir ifadeyle; sendikalaşma hareketi içinde sendikalar tarihsel gelişimleri, örgütlenme biçimi gibi yapısal unsurları ve işlevleri itibariyle farklı nitelik göstermişlerdir. Bu farklılığı ortaya koymak için faydalanılabilecek bir diğer sınıflandırma ise Tablo 5'te görülmektedir:

Tablo 5: Örgütlenme Biçimine Göre Sendika Türleri*

Sendikanın Türü	**Örgütlenme Biçimi**
Meslek Sendikacılığı *(Craft Unionism)*	Hangi işyeri ve hangi işkolunda çalışırsa çalışsın, aynı meslekten olan emekçilerin kurdukları sendikalar
Genel Sendikacılık *(General Unionism)*	Her işyerinden, her meslekten ve her işkolundan emekçinin aynı yapı içinde örgütlendiği sendikalar
İşyeri Sendikacılığı	Belirli bir işyerinde çalışanlar tarafından kurulan sendikalar
İşkolu Sendikacılığı *(Industrial Unionism)*	Farklı mesleklerden, farklı işyerlerinde çalışan, fakat aynı işkolunda bulunan emekçilerin sendikaları

***** Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi 1, 2 ve 3. Ciltlerden derlenmiştir.

Günümüzde demokrasiyle yönetilen bütün hukuk devletlerinde, sendikalar ve sendikacılığa ilişkin ayrıntılar yasal bir çerçevede çeşitli kanunlar ile belirlenmektedir. Türkiye'de de özel kesimdeki sendikaların kuruluş, işleyiş ve faaliyetleri 07.10.2012 tarihine kadar 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ile düzenlenmekteydi. Benzer şekilde; işçi ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarları ve çalışma koşulları karşılıklı olarak 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda düzenlenmekteydi. Bu kanun aynı zamanda toplu iş sözleşmesi yapılması, uyuşmazlıkların barışçıl yöntemlerle çözülmesi ve, grev ve lokavta yönelik esas ve usullerin tespit edilmesinde referans alınmaktaydı. 18.10.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6536 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile, 2821 ve 2822 sayılı bu kanunlar mülga haline gelerek yürürlükten kalkmıştır.

6536 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun amacı; "işçi ve işveren sendikaları ile konfederasyonların kuruluşu, yönetimi, işleyişi, denetlenmesi, çalışma

ve örgtülenmesine ilişkin usul ve esaslar ile işçilerin ve işverenlerin karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını belirlemek üzere toplu iş sözleşmesi yapmalarına, uyuşmazlıkları barışçı yollarla çözümlemelerine, grev ve lokavta başvrumalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir" (1. madde). 6356 Sayılı Kanun'da sendika; "İşçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için en az yedi işçi veya işverenin bir araya gelerek bir iş kolunda faaliyette bulunmak üzere oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluş" olarak tanımlanmaktadır (2. madde).

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda ise "Sendikalar, hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur. Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz" denmektedir (4. madde). Bu kanun maddelerinden de anlaşılacağı üzere, günümüzde Türkiye'de işçi ve kamu görevlileri sendikaları işkolu (hizmet kolu) esasına göre kurulabilmekte ve buna göre faaliyet göstermektedir.

2.1.1.3. Federasyon-Konfederasyon-Birlik Kavramları

Devlet teorilerinin ele alındığı Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukuku çalışmalarında ve AB ile ilgili literatürde sık sık karşılaşılan kavramlar olarak karşımıza çıkan federasyon, konfederasyon ve birlik kavramları, bu açıdan devlet topluluklarını ifade etmektedir. Devlet toplulukları kendi içinde genel olarak federasyon ve konfederasyon olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2011: 486).

Federasyon kelimesi Latince'de sözleşme, birleşme anlamlarına gelen *"foedus"* kelimesinden gelmektedir. Genel anlamda pek çok şeyin federasyonundan, yani birleşmesinden bahsetmek mümkündür. Federasyon ile; devlet, dernek, kulüp vb. yapıların birleşerek oluşturdukları daha büyük yapılar anlatılmaktadır (2011: 496). Devlet topluluklarını ifade etmek üzere kullanıldığında federasyonlar; sürekli bir ortak çıkar amacıyla birleşen ve anayasal bir bağ ile bir araya gelen devletleri ifade etmektedir. Bu anlamda federasyonlar, kendilerini kuran anayasadaki ilkeler

uyarınca üyelerinden ayrı ve onların üstünde bir varlığa sahip olan ve üyelerinin üstünde bir iradeyi gerçekleştiren yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Konfederasyonlar ise; çoğu zaman federasyonların ilk kuruluş aşaması olarak ortaya çıkmaktadır. Devletler; anayasal bir bağ ile değil, bir uluslararası antlaşma ile sınırlı bir ortak amaç için birleşerek ortak bir meclis oluşturmakta ve bu ortak meclis, üye devletlerin egemenliklerine ilke olarak müdahale etmemektedir (Sağlam, 2013: 73).

Daha önce de belirtildiği gibi, çalışmanın konusu itibariyle bu kavramların sendikacılık anlamında açıklanması gerekmektedir.

Birlik kavramıyla, Sanayi Devrimi öncesi dönemlerde, yalnızca vasıflı işçilerin oluşturdukları mesleki kuruluşlar kastedilmektedir. Kalfa birlikleri ya da arkadaş birlikleri olarak adlandırılan bu mesleki kuruluşlar, kalfaların loncalardaki usta egemenliğine karşı çalışma saatleri ücret düzeyleri, çırak sayısı gibi konularda mücadele verdikleri örgütlenmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Birlikler, tarihsel olarak sendikaların kurulup gelişmesinde bir başlangıç ve gelenek oluşturmuşlardır (Kozak, 1992: 63-67).

Federasyon ve konfederasyon kavramları ise sendikacılık anlamında, üst sendikal örgütlenme biçimlerini ifade etmektedir. Federasyonlar, aynı işkolundaki sendikaların bir bölge dahilinde veya ülke çapında birleşmek suretiyle meydana getirdiği üst kuruluşlardır. Federasyonlar, aynı işkolundaki sendikaların ortak çıkarlarını temsil etmek üzere kurulduklarından, mesleki temsil kabiliyetleri birliklere göre daha fazla olmaktadır. Çünkü günümüzde birlik kavramıyla, belli bir bölge veya kentte bulunan farklı işkollarındaki sendikaların bir araya gelmesini ifade etmektedir.

Gerek işçi, gerek işveren ve gerekse kamu görevlileri sendikalarının üst kuruluş kurma özellikleri bulunmaktadır. Türkiye'de de, sendikaların üst kuruluş kurma hakları; yine Anayasa'nın 51. maddesinde "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma,

bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir." ifadesinde düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır. Türkiye'deki sendikalaşma tarihi incelendiğinde de sendikaların tüm bu üst örgütlenme biçimlerini denedikleri görülmektedir[5].

Örneğin birliklerin sayısı, özellikle 1946-1960 yılları arasında hızla artmış; ancak bunların hemen hepsi siyasetle uğraştıkları ve kanuna uygun kurulmadıkları gerekçesiyle 1950'lerin sonuna doğru kapatılmaya başlanmıştır. 1970 yılında çıkarılan 1317 sayılı "274 Sayılı Sendikalar Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve 31. Maddesine Bir Bend ile Bu Kanuna 3 Geçici Madde Eklenmesi Hakkındaki Kanun" ile birlikler tamamen ortadan kaldırılmıştır (Tokol, 2012: 64).

Benzer şekilde; yereldeki sendikaların aynı işkolunda olmak üzere bir bölge dahilinde veya Türkiye çapında bir araya gelmeleri ile kurulan federasyonlar da 1960'lı yıllara dek etkin olarak faaliyet gösterememiş, ilk örneği "Türkiye Otel Lokanta ve Eğlence Yerleri İşçileri Sendikaları Federasyonu" adı altında 1951 yılında kurulduktan sonra, çoğu az sayıda işçiyi kapsayan, farklı görüş ve uygulamalar içinde bulunan, farklı düşünce ve yetenekte yöneticiler tarafından yönetilen, yalnızca biçimsel bir beraberlik gösteren güçsüz sendikalardan oluşan yapılar olarak zaman içinde etkinliklerini kaybetmişlerdir (Tokol, 2012: 107).

Günümüzde sendikalara ilişkin kanunlar incelendiğinde, ülkemizde yalnızca konfederasyon tipi üst örgütlenmelere izin verildiği görülmektedir. Buna göre; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde konfederasyon, "değişik iş kollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip olan üst örgütler" olarak ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 3. Maddesinin (g) fıkrasında "değişik hizmet kollarında bu kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişilikleri olan üst kuruluşlar" olarak tanımlanmaktadır.

[5] Türkiye'deki sendikaların üst örgütlenmelerinin tarihi, çalışmanın kapsamını aşan bir nitelik ve nicelik arz etmektedir. Bu konuda birçok kaynak bulunmakla birlikte, Yıldırım KOÇ (2010) tarafından kaleme alınmış detaylı bir çalışmaya http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1322688821b.pdf adresinden erişilebilir.

2.1.2. SENDİKAL HAKLAR

Hak ve özgürlük kavramları sık sık bir arada ya da birbirlerinin yerine kullanılan kavramlardır. Ancak, özgürlük daha geniş kapsamlı ve soyut bir kavramken, hak bunun özelleştirilmiş ve somutlaştırılmış bir ifadesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Özgürlük kavramı, içinde, başkalarına karşı öne sürülebilen haklara sahip olmayı da barındırmaktadır.

İnsan Hakları disiplininde hak ve özgürlükler genellikle; birinci kuşak haklar, ikinci kuşak haklar ve üçüncü kuşak haklar olmak üzere üç farklı dönemde tarihsel bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Buna göre; klasik haklar olarak da adlandırılan birinci kuşak haklar kişi hakları ve siyasal haklar, ikinci kuşak haklar ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ve üçüncü kuşak haklar ise, dayanışma hakları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Birinci kuşak haklar, 17. ve 18. yüzyıllarda dönemin burjuvazisinin talepleriyle yükselmiş ve Amerikan ve Fransız Devrimleri ile uygulanabilmiş haklar olarak; yaşam hakkı, mülkiyet hakkı, eşitlik hakkı, düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü, inanç ve ibadet özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı gibi belli başlı hakları içermektedir (Uygun, 2000: 21).

Sanayileşme ile birlikte emek topraktan kopup feodalite tasfiye edilince ve insanlar kentlerde emeklerini satarak yaşamaya başlayınca, feodal üretim şeklinden kapitalist üretim şekline geçilmiş ve üretim ilişkileri ve toplumsal yapı da bu durumun doğal bir sonucu olarak değişikliğe uğramıştır. İkinci kuşak hakların ortaya çıkışında da Sanayi Devrimi ve bununla birlikte yükselen işçi sınıfının etkisi büyüktür. Sanayi Devrimi'nden sonra ortaya çıkan zor çalışma şartları; klasik hak ve özgürlüklerin, insan haklarının yaşama geçirilmesi noktasında yetersiz kalmasına neden olmuştur. Böylece, ekonomik, sosyal ve kültürel içerikli birtakım farklı hak talepleri yükselmiş ve bu yönde yapılan mücadeleler sonucu ortaya ikinci kuşak haklar çıkmıştır (Pekin, 1985: 40). Dünya ölçeğinde gözlemlenebilecek gelişmeler; ikinci kuşak haklar olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların gelişimi veya gerilemesinin devletlerin sosyal devlet olma özelliğiyle de yakından ilişkili olduğunu iddia etmeyi mümkün kılmaktadır. Türkiye'de 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra sendikal

faaliyetlerin durdurulup birçok sendikacının tutuklanması ve grev hakkının hala tam olarak yaşama geçirilmemiş olması gibi uygulamalar, bu iddiayı destekleyen sosyal hak ihlallerine örnek olarak gösterilebilir.

Üçüncü kuşak haklar ise; bilim ve teknoloji alanındaki gelişmeler ile birlikte ortaya çıkan çevre kirliliği, nükleer tehditler, açlık gibi bütün dünyayı ilgilendiren sorunlara yönelik haklardır ve; çevre hakkı, insanlığın ortak mal varlığına saygı hakkı, gelişme hakkı ve yiyecek hakkı gibi, korunması için kişilerin, kurumların ve devletlerin ortak gözetimini gerektiren dayanışma haklarından oluşmaktadır.

Sendikal haklar, bireyi toplumsal risklere karşı koruyan ve insanca yaşam için gereken koşulları oluşturmayı hedefleyen haklar olan ekonomik ve sosyal haklar kapsamında, ikinci kuşak haklar içinde yer almaktadır.

Sendikal hakları; sendika kurma hakkı, sendikaya üye olma hakkı, toplu pazarlık hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı olarak sıralamak mümkündür. Üyelerinin ortak çıkarlarını gözetmek üzere kurulan toplumsal çıkar örgütleri olarak sendikaların temel amaçlarından birinin, üyelerin statülerini ve çalışma şartlarını tespit edip geliştirme olduğu daha önce belirtilmişti. Kuşkusuz ki, sendikaların bu amacı gerçekleştirmek üzere çeşitli araçlara ihtiyacı olacaktır. İşte sendikal haklar da bu araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sendikal haklardan en önemlisinin sendika kurma hakkı olduğu açıktır. Ancak, sendikal haklar ancak bir arada uygulandıklarında anlamlı ve etkili olacaktır. Toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev haklarının yaşama geçirilmediği bir çerçevede sendika kurmak bir şey ifade etmeyecektir. Sendika kurma ve sendikaya üye olma hakları daha önce sendika özgürlüğü kavramı kapsamında ele alınmıştı. Bu başlık altında toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakkı kavramları açıklanacaktır.

2.1.2.1. Toplu Pazarlık (Toplu Görüşme) Hakkı

İngilizce'deki karşılığı "*collective bargaining*" olan toplu pazarlık kavramı, en genel anlamıyla, çalışma ilişkilerinde işveren veya işveren örgütleri ve

sendikaların karşılıklı olarak ücret ve çalışma koşullarını belirlemek için sürdürdükleri pazarlığı ifade etmektedir (Koray, 1992: 132-133).

Toplu pazarlık süreci, aslında, toplu görüşmelere hazırlık aşamasını da içeren ve toplu görüşmelerin ardından toplu sözleşme yapılmasıyla sona eren bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte, taraflar arasında çalışma koşullarına ilişkin bir anlaşmaya varmak amacıyla yapılan seri görüşmeler müzakere süreci olarak adlandırılmakta ve; müzakere sürecinde yapılan görüşmelere yön veren çeşitli uzlaştırma yöntemleri, eylemler, grev tehdidi ve grev uygulamaları, toplu sözleşmenin uygulanması, şikayet ve uyuşmazlıkların çözülmesi gibi mekanizmaların hepsi toplu pazarlık sürecinin birer parçası olarak karşımıza çıkmaktadır (Şafak, 2008: 43). Toplu pazarlığın öneminin, kolektif bir nitelik arz etmesinde ve sendikalara temsil ettikleri üyelerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını gözetecek ve kanunlar gibi bağlayıcı olacak toplu sözleşmeler yapma imkanı vermesinde yattığını söylemek mümkündür.

2.1.2.2. Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu sözleşme, toplu pazarlık ile sık sık karıştırılmaktadır. Bu karışıklığı önlemek için toplu pazarlık sürecinin toplu sözleşme yapılmasıyla sona eren bir süreç olduğunu hatırlatmak gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, toplu pazarlığın tarafların karşılıklı olarak anlaşmasıyla doğan sonucu toplu sözleşmedir (Deniz, 1996: 503). Toplu sözleşme; sendika, federasyon, konfederasyon gibi örgütlenmelerle, işveren ya da işveren sendikaları arasında işin genel koşullarını ve tarafların hak ve yükümlülüklerini saptayan yazılı bir anlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplu iş sözleşmeleri, tarafların karşılıklı hak ve borçlarını, sözleşmenin uygulanmasını ve denetimini, uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de içerebilir (Bilge, 2014: 214). Sosyal ve ekonomik açıdan güçsüz olan işçiler işveren karşısına tek tek çıktıklarında, sosyal ve ekonomik çıkarlarını koruyamamakta ama topluca hareket ettiklerinde daha güçlü bir yapıya kavuştuklarından bu mümkün olabilmektedir. Ancak, grev hakkı desteğinden yoksun bir toplu sözleşme hakkı gerçek anlamda etkili olmayacaktır.

Toplu sözleşme hakkı ülkemizde Anayasa'nın 53. maddesinde güvence altına alınmıştır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 2. maddesinin birinci fıkrasının (ç) ve (d) bentlerinde "grup toplu iş sözleşmesi" ve "işletme toplu iş sözleşmesi" olmak üzere iki tanıma rastlanmaktadır. Buna göre; grup toplu iş sözleşmesi, "işçi sendikası ile işveren sendikası arasında, birden çok üye işverene ait aynı işkolunda kurulu iş yerlerini ve işletmeleri kapsayan toplu iş sözleşmesi"ni ifade ederken; işletme toplu iş sözleşmesi, "bir gerçek veya tüzel kişiye ya da bir kamu kurum veya kuruluşuna ait aynı işkolundaki birden çok iş yerini kapsayan sözleşmeyi" ifade etmektedir. Aynı fıkranın (h) bendi ise toplu iş sözleşmesini, "iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme" olarak tanımlamaktadır.

2.1.2.3. Grev Hakkı

Grev hakkı da, toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakları gibi sendikalaşmanın doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. İngilizce'de "*strike*", Almanca'da "*streik*", Fransızca'da "*greve*" kelimeleriyle ifade edilen grev; sendikalı çalışanların istediklerini elde etmek için, iş sözleşmesinin şartlarını geçici bir süre için yerine getirmeme niyetlerini açıklayan topluca verilmiş bir karara uyarak işi bırakmaları olarak tanımlanmaktadır (Narmanlıoğlu, 1990: 54).

Toplu pazarlığın başarısızlığa uğraması durumunda sendikalara bir yaptırım gücü olarak tanınan grev hakkı, İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar genellikle işçinin işverenle arasındaki iş ilişkisi ve iş sözleşmesine aykırı bir davranış olarak değerlendirilmiş ve kabul görmemiştir. Hatta, işçinin işverene taahhüt ettiği iş görme borcunu yerine getirmemesi olarak yorumlandığından, iş sözleşmesinin sona erdirilmesinde geçerli ve haklı bir neden olarak görülmüştür. Bir hak olarak tanımlanmasıyla birlikte, işçinin devamsızlığına rağmen işverenin sözleşmeyi sona erdirmesini engelleyerek hukuka uygunluk kazanmıştır (Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt 2: 503). Grevin temelinde genel olarak ekonomik sebepler yatmaktadır. Ancak gerçekleştirilme amacı bakımından başarıya ulaşmadığı hallerde bile, greve başvuran

topluluğun görüşü açıklanmış ve toplumsal ya da siyasal kimlikleri ortaya konulmuş olduğundan, grevin toplumsal ve siyasal boyutları da bulunmaktadır. Grev hakkı, toplu nitelik gösteren bir hak olması nedeniyle, diğer sendikal haklarla içiçedir. Sendika özgürlüğünün gerçek anlamda var olması ve sendikaların amaçlarına ulaşması için, toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev haklarının bir arada bulunması ve aynı anda tanınması gerekmektedir.

Türkiye'de grev hakkı, 1982 Anayasası'nın 54. maddesinde tanınmış ve güvence altına alınmıştır. Ayrıca, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda "Grev ve Lokavt" başlıklı 11. Bölüm altında 58. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; "işçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak iş bırakmalarına grev denmektedir." Aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında yasal grev; "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, kanun hükümlerine uygun olarak yapılan grev" olarak tanımlanmakta ve "yasal grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan grevin kanun dışı olduğu" belirtilmektedir.

Bu haklar tarihsel gelişimleri içinde evrensel birer nitelik kazanmış ve taraf ülkeler açısından bağlayıcılığı bulunan uluslar üstü düzenlemelerle garanti altına alınmıştır. Bu evrensel niteliklerine rağmen, sendikal hakların uygulanmasında siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel nedenlere dayalı olarak ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. Bunun yanında, tarihsel olarak öncelikle işçi ve işveren sendikaları ortaya çıktığından, söz konusu bu haklar da bu çerçevede şekillenmiş; kamu görevlilerinin sendikalaşması sürecinde bu hakların uygulanması, özel sektördeki uygulamalardan farklı özellikler göstermiştir. Kamu görevlileri sendikalarının dünyadaki gelişiminin ülke örnekleriyle anlatılacağı bir sonraki bölümde ve Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının ele alınacağı üçüncü bölümde bu farklı özellikler daha iyi anlaşılacaktır.

2.2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

2.2.1. ÜLKE ÖRNEKLERİ

Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin temelinde; ekonomik, siyasi ve mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla bir araya gelerek toplum içinde ağırlıklarını hissettirme ihtiyacı duymaları yatmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarının ortaya çıkması, tarihsel süreç içinde işçi hareketiyle birlikte doğup ona paralel olarak gelişen sendikal hareketlerden çok daha sonra gerçekleşmiştir. İşçiler 19. yüzyıldan itibaren hak ve özgürlükleri için mücadele etmişken, kamu görevlilerinin bu konuda harekete geçerek örgütlenmesi zaman almıştır. Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının işçilerin çalışma koşulları ve mevzuatından farklı özellikler göstermesi, bu alandaki sendikal gelişmeleri de etkilemiştir. Kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarını ve çıkarlarını korumak üzere hizmet ettikleri devlete karşı sendikalaşması dünya genelinde uzun yıllar olumsuz karşılanmış, kamu görevlisi ve sendikalaşma kavramları bir arada düşünülemeyen kavramlar olmuştur. Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi birçok ülkede uzun bir dönem yasal engellerle karşılaşmış; ülke örnekleri ele alınırken görüleceği gibi, örgütlenme süreci öncelikle dernek tipi örgütlenmelerle başlayabilmiştir. Bunun temel nedeninin; sendikalaşma ile elde edilen toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev gibi hakların uygulanmasının, kamu görevlileri tarafından yerine getirilen ve temelinde devamlılık ilkesi bulunan kamusal hizmetlerin bu niteliğiyle bağdaşmaması olduğunu söylemek mümkün görünmektedir (Arıcı, 2010: 417). Ayrıca, kamu görevlilerinin tabi oldukları statüter rejim de söz konusu bu sendikal hakların uygulanmasında aksaklığa neden olabilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde detaylı olarak ele alındığı gibi, dünyada yaşanan gelişmeler kamu yönetimi disiplinini ve bunun bir uzantısı olarak kamu personel rejimlerini etkileyip dönüştürdükçe, kamu görevlileri mevzuatları liberalleşmeye başlamış ve kamu görevlileri sendikacılığı da böylece gelişmeye başlamıştır. Kamu görevlilerinin kanunlarla önceden belirlenmiş bir statüde bulunmaları nedeniyle daha eğitimli, daha iyi gelir elde eden, daha itibarlı kabul edilen konumlarının günümüzde

geçerliliğini sürdürdüğünü söylemek zordur. Kamu personel rejiminde yapılan reformlar sonucu, iş sözleşmesiyle çalışan işçilerden farklı konumları, imtiyaz, hak ve yükümlülükleri ortadan kalkmaktadır. Konumlarının sarsılmaya başladığını gören kamu görevlileri de koşullarını iyileştirmek amacıyla örgütlenmeye başlamıştır. Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde dünyada demokratik hak ve özgürlüklerin yayınlaşması da bu konuda kamu görevlilerini teşvik etmiştir.

Ancak, sendikalarla ilgili dünya genelinde yapılacak bir değerlendirmede, hemen hemen bütün ülkelerde özel sektör çalışanlarının örgütlenme hakkının kanunlar tarafından tanınıp korunmasına karşın, bu durumun kamu görevlileri için her zaman geçerli olmadığı görülmektedir. Kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının düzenlenmesinde dünya genelinde üç kategori belirlemek mümkündür (Gülmez, 1996a: 52-59):

i. Kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanıyan ülkeler:

Bu ülkelerde uygulamada iki yöntem görülmektedir. Birincisi, genel kanunlarla düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde genel olarak, sendikalara uygulanan kanunlarla kamu görevlilerine de sendika hakkı tanınmıştır. Bu ülkelere örnek olarak İngiltere, Almanya, Fransa, İsveç, Finlandiya, İtalya, Macaristan, Portekiz, Mısır, Tunus ve Ukrayna gösterilmektedir. İkincisi, özel kanunlarla düzenleme yöntemidir. Bu yöntemde kamu görevlilerine sendika hakkı özel bir kanunla tanınmıştır. ABD, Kanada, Belçika, İsviçre, İspanya ve Türkiye kamu görevlilerinin sendika kurma hakkının özel bir kanunla düzenlendiği ülkelerdir.

ii. Kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanımayan ülkeler:

Bu ülkelerde kamu görevlilerine sendika hakkı ilke olarak tanınmamakta ancak, bazı kamu görevlileri genel mevzuatın uygulanmasından ayrı tutularak sendika hakkı kapsamına alınabilmektedir. Bu ülkelere örnek olarak Liberya, Şili, Zimbabwe, Yemen, Etiyopya, El Salvador, Ekvator, Bolivya, Çad ve Dominik Cumhuriyeti gösterilmektedir.

iii. Bazı kamu görevlisi kategorilerine kısıtlamalar getiren ülkeler:

Bu ülkelerde kamu görevlilerine ilke olarak sendika hakkı tanınmakta, ancak silahlı kuvvetler mensupları ve polisler gibi bazı kamu görevlileri sendika hakkı kapsamı dışında tutulmakta ya da bu kişilere birtakım kısıtlamalar getirilmektedir. Örgütlenme hakkının kapsamı dışında tutulan kamu görevlilerinin özel nitelikli sorumluluklar veya işlevler üstlendiği öne sürülerek, bu kısıtlamalar haklı gösterilmeye çalışılmaktadır. Bunlara örnek olarak Fas, Fildişi Sahili ve Orta Afrika ülkeleri gösterilmektedir. Belçika ve Türkiye bu gruba da girmektedir (Gülmez, 1996b: 48).

Kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi, çeşitli ülke örnekleri üzerinden değerlendirildiğinde daha iyi anlaşılacaktır. Bu nedenle bu noktada kamu görevlilerinin örgütlenmesinde tarihsel olarak öncülük yapmış olan bazı gelişmiş ülkeler ve dünyadaki en yüksek sendikalaşma oranına sahip olan İsveç örneği ortaya konulacaktır.

2.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

İşçilerin sendikalaşmasının, öncelikle Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleştiği ve sanayileşmeyi takip eden süreçte yine burada şekillendiği daha önce belirtilmişti. Buna karşın kamu görevlilerinin örgütlenmeye başlaması ilk olarak ABD'de söz konusu olmuştur. 1889 yılının Ağustos ayında Milwauke'de Amerikan hükümetine bağlı olarak çalışan posta görevlileri Ulusal Mektup Taşıyıcıları Derneği (*National Association of Letter Carriers*- NALC) ismi altında örgütlenmiş ve böylece dünyadaki ilk kamu görevlileri sendikası kurulmuştur. NALC, Amerikan Kongresi tarafından 1917 yılında resmi olarak kabul edilmiştir ve günümüzde hala, kendi çıkarları ile ilgili kanunların çıkması, daha iyi hizmet koşullarının sağlanması, keyfi yönetime engel olunması ve üyelerine kredi kolaylıklarının sağlanması gibi konularda faaliyet gösteren bir örgüttür (https://www.nalc.org/about/our-history/carriers-in-a-common-cause, E.T.: 09.09.2015).

ABD'de kamu görevlileri sendikalarının öne çıkan işlevleri; baskı grubu olarak siyasal tavır ortaya koymak ve kanunlarda değişiklik yapılması ya da yeni kanunlar

çıkarılması yoluyla istihdam koşullarının geliştirilmesine çalışmaktır. Kamu görevlilerinin çalışma yaşamını düzenleyen federal bir kanun bulunmamaktadır. Kamu görevlilerine tanınacak sendika özgürlüğü ve sendikal haklar her eyaletin kendi tasarrufuna bırakılmıştır. Tek ve bütüncül bir düzen olmadığı için, sendika özgürlüğüne sahip kamu görevlisi kategorileri de eyaletten eyalete, bir kamu kurumundan diğerine değişiklik göstermektedir. Eyaletler kamu görevlilerinin sendikal haklarını ayrıca düzenleyecek kanunlar çıkarıp çıkarmamak konusunda özgürdürler.

Amerikan sendikacılığında, sendika özgürlüğü ve sendikal haklar denince öncelikle toplu pazarlık hakkı kastedilmektedir. Günümüzde ABD'de kamu kesiminde toplu pazarlığı düzenleyen ve kamu görevlilerini kapsayan belirli kanunları çıkarmış yaklaşık 30 eyalet bulunmaktadır. Federal düzeyde ise, kamu görevlilerinin istihdam koşulları toplu sözleşme ile değil, Kongre tarafından belirlenmektedir. Federal düzeyde toplu pazarlık; John F. Kennedy'nin 1962 tarih ve 10988 sayılı Kararnamesi, Richard Nixon'un 1969 tarih ve 11491 sayılı Kararnamesi, Gerald Rudolph Ford'un 1975 tarih ve 11491 sayılı Kararnamesi olmak üzere üç farklı Başkanlık Kararnamesindeki ilkelere göre yürütülmekte ve parasal konular dışındaki sınırlı bazı konularda yapılabilmektedir (Wilkinson, 1993: 88). ABD'de örgütlenen ve kamu otoriteleriyle toplu pazarlık yapan gruplar; polis, itfaiye, kamu hastanelerindeki görevliler, kamuya ait okullardaki öğretmenler ve kamu desteğindeki üniversite ve kolejlerin öğretim üyeleri, elektrik, su, havagazı hizmetlerinde çalışanlar, kamu kurumlarındaki temizlik işçileri, posta görevlileri ve kamu yönetiminde görevli idari personel olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD silahlı kuvvetleri personelinin ise örgütlenmesine ve toplu pazarlık yapmasına izin verilmemektedir (Wilkinson, 1993: 111).

Grev hakkına bakıldığında ise, federal düzeyde 1912 yılında çıkarılan Llyod-La Folette Kanunu ile, kamu görevlilerine grev hakkının yasaklandığı görülmektedir. Eyalet düzeyinde ise grev hakkına yönelik düzenlemeler eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Grev hakkının belirlenmesinde, kamu sağlığına, güvenliğine ve refahına karşı açık bir tehlike oluşmaması kriteri dikkate alınmaktadır.

2.2.1.2. İngiltere

Tarihte ilk örgütlenme hareketlerinin, Sanayi Devrimi'nin başladığı ülke olan İngiltere'de ortaya çıktığı daha önce belirtilmişti. İngiltere'deki kamu görevlileri sendikalarını anlamak için öncelikle ülkenin yönetsel yapısı ve kamu personel rejimini anlamak gerekmektedir. İngiliz kamu yönetiminin kendine özgü birçok özelliği bulunmaktadır. Ülkedeki sendikalaşma tarihini değerlendirirken öncelikle bu özellikleri ele almak gerekmektedir.

İngiltere'de Türkiye'deki anlamıyla bir idare hukuku alanı yoktur. Kamu personel rejimini düzenleyen temel bir kanun bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlisi kavramı da yasal bir tanımdan mahrum kalmıştır. Ancak İngiltere'de kamu görevlileri genellikle memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri olmak üzere üç farklı kategoride değerlendirilmektedir. Buna göre memurlar, siyasi ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyet'e bağlı ve kadroya sahip görevlilerden oluşurken; parlamento için istihdam edilenler kategorisinde, parlamento için çalışanlar ve Ulusal Denetim Ofisi (*National Audit Office*), Parlamento Ombudsmanı (*Parliamentary Ombudsman*) ve Seçim Komisyonu (*Electoral Commission*) çalışanlar yer almaktadır. Diğer kamu görevlileri ise; bakanlık dışı kamu kurumlarında çalışanlar, Ulusal Sağlık Servisi (*The National Health Service*) çalışanları, kamu işletmelerinde çalışanlar, silahlı kuvvetler mensupları ve yerel yönetimlerdeki kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Parlamento için istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri, Kraliyet'e bağlı olmadıkları için memur sayılmamaktadır (Karasu, 2009: 246-247). Ülkenin yönetsel yapısında ve kamu personel rejiminde dünyadaki gelişmelere paralel olarak gerçekleşen reformlar, merkezi ve hiyerarşik özellikteki Whitehall[6] ve Westminister[7]

[6] Whitehall Modeli terimi, İngiltere'deki kamu hizmetlerinin tarihten gelen dört özelliğini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu özellikler siyasi tarafsızlık, genellik, yaşam-boyu kariyer ve politika yapım süreçlerinde danışmanlık rolünü üstlenme olarak sıralanmaktadır. **Bkz.:** PAGE, Edward (2010) "Has the Whitehall Model survived?", International Review of Administrative Sciences, Vol. 76, No. 3, s. 407-423.

[7] İngiltere'ndeki kamu örgütlenmesine verilen isim. Bu model ismini Kraliçe'nin konutu, bakanlıklar ve Parlamento'nun Londra'da bulunduğu bölge olan Westminister'dan almaktadır. Temel özellikleri; yürütme...

modellerinin terk edilerek esnek bir kamu örgütlenmesine geçilmesine neden olmuştur. Bu durum, kamu görevlileri sendikalarının öneminin artmasını da beraberinde getirmiştir.

İngiltere'deki kamu görevlileri sendikalarına değinmeden önce ülkenin sendikalaşma tarihine kısaca değinmek gerekmektedir. Çünkü İngiltere'de kamu görevlilerinin örgütlenmesini düzenleyen ayrı bir yasal çerçeve bulunmamaktadır. Toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakları işçi ve kamu görevlileri sendikaları için aynı şekilde uygulanmaktadır.

İngiltere'de loncaların etkisiyle kurulan ilk sendikalar, meslek sendikaları olmuştur. 1792 yılında kurulan Londra Yazışma Derneği (*London Corresponding Society*-LCS) ilk örgütlenme hareketi olarak karşımıza çıkmaktadır (Koray, 1992: 103). LCS'nin faaliyetlerini arttırıp etkili olması üzerine, William Pitt hükümeti tarafından 1799 yılında "İşçilerin Hukuksuz Birleşmesini Engellemek için Kanun" (*An Act to Prevent Unlawful Combinations of Workmen*) adı altında bir kanun çıkarılarak her türlü örgütlenme yasaklanmış ve yasağa uymayan kişilere hapis cezaları öngörülmüştür. Bu kanuna ekleme yapmak amacıyla 1800 yılında bir kanun daha çıkarılmıştır. Arka arkaya çıkarılan bu kanunlar Birleşme Kanunları (*Combination Acts*) olarak anılmaktadır. Yasaklara rağmen örgütlenmenin önüne geçilemeyince 1825 yılında sendikaların yasallaşmasına imkan veren "İşçi Birleşmeleri Kanunu" (*Combinations of Workmen Act*) yürürlüğe girmiştir. Toplu pazarlık ve grev haklarına önemli ölçüde kısıtlamalar getirse de 1825 Kanunu, İngiltere'de sendika sayısının hızla artmasına neden olmuştur. 1830'lı yıllara gelindiğinde; işçilerin emeklerinin karşılığını alabilmeleri için üst kuruluşlarda bir araya gelerek genel grev yapmalarının etkili olacağını savunan Robert Owen'ın görüşlerinin öncülüğünde (Tokol, 2001: 87) az sayıda üyesi olan sendikalar birleşerek ya da üst kuruluşlarda toplanarak hak ve çıkarlarını birlikte ve daha etkin bir şekilde savunmaya

---

...gücünün merkezde toplanması, asimetrik iki meclislilik, iki partili sistem, yazılı olmayan anayasa, temsili demokrasi ve çoğunlukçu seçim sistemi olarak sıralanabilir. **Bkz:** UĞUZ, Hülya E. (2010) "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler", Sayıştay Dergisi, Sayı 79, s. 129-148.

başlamıştır. 1834 yılının Şubat ayında Londra'da gerçekleşen bir konferansta kurulan Büyük Ulusal Birleşik Meslekler Birliği (*Grand National Consolidated Trades Union*) bu çerçevede kurulan ilk konfederasyon olması açısından İngiltere'deki sendikalaşma tarihinde önemli bir yer tutmaktadır. 1868 yılında 34 sendika temsilcisinin bir araya gelmesiyle kurulan İşçi Sendikaları Kongresi (*Trade Union Congress*- TUC) İngiltere'de sendikaların bir üst kuruluşun çatısı altında toplanma eğiliminin son noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. 1900 yılında İşçi Partisi'nin kurulmasında da önemli bir rol oynamış olan bu üst örgüt günümüzde de faaliyetlerini sürdürmektedir (Marsh ve Smethurst, 2006: 458).

İlk olarak 1900'lü yıllarda birlikler halinde örgütlenen kamu görevlileri ise, daha sonra, Whitley Meclisleri'nde bir araya gelmişlerdir. Birinci Dünya Savaşı sırasında 1917'de İngiliz politikacı John Henry Whitley tarafından kaleme alınan "Çalışanlar ve İşverenler Arasındaki İlişki Üzerine Rapor" (*Report on the Relations of Employers and Employees*) başlıklı metinde, çalışanlar ve işverenler arasında resmi mahiyette ve düzenli olarak danışma toplantıları gerçekleştirilmesine yönelik bir öneri ortaya atılmıştır. Bu öneriye dayanarak 1919 yılında oluşturulan meclisler Whitley Meclisleri adını almıştır. Öncelikle kömür, ipek, mühendislik ve ağır sanayi gibi özel sektör alanlarındaki çalışanlar ve işverenler için düşünülmüş olsa da Whitley Meclisleri yalnızca kamu sektöründe başarılı olmuştur. Whitley Meclisleri, kamu görevlilerinin çalışma koşulları, maaşları, emeklilikleri gibi konularda faaliyet gösteren işyeri ortaklığı kuruluşları olarak günümüzde de varlıklarını sürdürmektedir (Bunning, 1924: 176). İngiltere'de üyeleri kamu hizmetlerinin sunulmasında çalışanlardan oluşan diğer üst sendikal kuruluşlar ise 1993 yılında kurulan ve günümüzde 1.300.000'den fazla üyesi bulunan UNISON ile 2001 yılında kurulan ve günümüzde 1.500.000'a yakın üyesi bulunan UNITE olarak karşımıza çıkmaktadır. 2014 yılında İngiltere'de bir sendikaya üye olan kamu görevlilerinin sayısı 3.760.000, kamu sektöründe sendikalaşma oranı ise yüzde 55,5 olarak belirlenmiştir (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/431564/Trade_Union_Membership_Statistics_2014.pdf, E.T.: 09.09.2015). İngiltere'de grev hakkı kanunlarda açıkça yer almadığı ve bu hakkı açıkça yasaklayan bir hüküm olmadığı için fiili olarak uygulanmaktadır.

2.2.1.3. Fransa

1789 Devrimi'nin özgürlükçü ruhuna rağmen Fransa'da işçilerin sendikalaşması, sanayileşmenin daha sonraki dönemlerde gerçekleşmesi nedeniyle gecikmiştir. Öncelikle 25 Mayıs 1864 tarihinde çıkarılan bir kanun ile, kurulması Fransız Ceza Kanunu'na göre suç olarak kabul edilen mesleki birliklere izin verilince, grev hakkı kısmen tanınmıştır. Daha sonra, 21 Mart 1884 tarihinde çıkarılan bir kanun ile bireysel sendika özgürlüğü ve sendikal haklar da tanınarak, sendikaların devlet karşısında bağımsızlığı garanti altına alınmış ve sendika çokluğu ilkesi kabul edilmiştir (Özkiraz ve Talu, 2008: 113).

Fransa'da Napolyoncu bir devlet geleneği söz konusudur. Buna göre, toplumsal parçalanmışlığı aşmak için devletin birliği ve bölünmezliği vurgusu ön plana çıkmıştır. Bu özelliğiyle Fransa, ulus inşa etme süreçlerinde diğer birçok ülkeye örnek teşkil etmiştir (Karahanoğulları, 2009: 43). Türkiye de bu ülkeler arasında yer almaktadır. Fransa'da kamu görevlileri Türkiye'dekine benzer şekilde "kamu tüzel kişilerinden herhangi birinde kamu hukuku statüsüne tabi ve profesyonel olarak maaş karşılığı çalışan kişiler" olarak tanımlanmaktadır (Sevgili, 2014: 226). Kamu görevlilerinin sendikalaşması uzun süre yasadışı sayılmıştır. Bu yaklaşımın temelinde; statü hukukuna bağlı olarak çalışan kamu görevlilerinin sendikalaşmasının, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı düşüncesi yatmaktadır. İş hukukuna tabi olan özel sektör çalışanlarının 1884 yılından beri sahip olduğu sendikal haklar, kamu görevlilerine ancak 1946 yılında tanınabilmiştir. 1946 Anayasası'nın başlangıç kısmında kamu ya da özel sektör çalışanı ayırımı yapılmaksızın herkesin grev hakkının olduğu ifade edilerek, kamu görevlilerinin sendikal hakları anayasal güvence altına alınmıştır (Sevgili, 2014: 233).

Grev, Fransa'da etkili bir mücadele aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de olduğu gibi yalnızca toplu sözleşme sürecinde anlaşmazlık çıkması halinde ve uzun bürokratik işlemlerden sonra uygulanabilen bir araç değildir. Mevcut iktidarın çalışma yaşamına ilişkin siyasal tutumuna karşı koymak için kullanılan bir iş bırakma eylemi olarak uygulanmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 68). Bununla

birlikte Fransız Danıştayı (*Conseil d'Etat*) 7 Temmuz 1950 tarihinde, kamu düzenini bozacak ve istismara yol açacak grevlerin idarece düzenlemeye tabi tutulabileceğine karar vermiştir. Buna göre; kamu görevlilerinin yapacağı tüm grevlerin, grevin sebebi, yeri, tarihi, başlama saati ve ne kadar devam etmesinin planlandığı gibi bilgileri içeren bir dilekçe ile 5 gün önceden idareye haber verilmesi gerekmektedir. Böylece, her ikisi de anayasa ile güvence altına alınmış bulunan kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi ve kamu görevlilerinin grev hakkı arasında bir denge sağlanmaya çalışılmıştır (Sevgili, 2014: 236).

2.2.1.4. Almanya

Almanya'da sendikalaşma ilk olarak 1840'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. 1849 Anayasası ile her mesleğe ekonomik hak ve çıkarlarını korumak ve çalışma koşullarını iyileştirmek için örgütlenme hakkı tanınmıştır. 1953 yılında bu hükme kamu görevlileri de dahil edilmiştir. Ancak Almanya'da kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını etkin olarak kullanıp kullanmadıklarını anlamak için kamu personel rejiminin özelliğine değinmek gerekmektedir. Almanya'da kamu görevlileri statü hukukuna tabi olanlar (memurlar-*beamte*) ve statü hukukuna tabi olmayanlar (sözleşmeliler-*angestellte*) şeklinde iki kategoriye ayrılmıştır http://www.kamusen.org.tr/icerik_goster.php?Id=5618, E.T.: 09.09.2015). Buna göre, statü hukukuna tabi olan görevlilerinin toplu pazarlık hakkı bulunmamaktadır. Grev hakkı değerlendirildiğinde ise, gerek 23 Mayıs 1949 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda ve gerekse Alman Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerinin grev hakkının olup olmadığının doğrudan ve açık olarak belirtilmediği görülmektedir. Genellikle kabul edilen yaklaşım, statü hukukuna tabi olan kamu görevlilerinin kişisel ekonomik ve siyasal talepler öne sürmesinin kabul edilemeyeceği yönündedir (Tuncay, 2007: 158-159).

2.2.1.5. İsveç

İngiltere ve Almanya'dakine benzer şekilde, İsveç'te de özel sektör işçileri (*private employees*) ve kamu sektörü işçileri (*public employees*) ayrımı söz konusudur. Kamu görevlileri kavramının kapsamına memurlar ve kamu kurum ve

kuruluşlarında çalışan beyaz yakalı işçiler girmektedir. Memurlar, kamu gücünü kullanan vali, belediye başkanı, yargıç, savcı, emniyet teşkilatı ve ordu mensupları gibi sınırlı sayıda çalışanlardan oluşmaktadır.

Ülkede kamu görevlilerin örgütlenmesi 1920'li yıllarda başlamakla birlikte; sendika, toplu pazarlık ve grev hakları İsveç Parlamentosu'nun 1936 yılında çıkardığı bir kanun ile öncelikle memurlar dışındaki kamu görevlilerine tanınmıştır. Memurlara grev hakkı ise 1966 yılında tanınmıştır. İsveç 67.7'lik bir sendikalaşma oranıyla http://www.hurriyet.com.tr/turkiye-en-kotu-sendikalasma-orani-ile-oecd-sonuncusu-27468300, E.T.: 09.09.2015), dünyadaki en yüksek sendikalaşma oranına sahip ülkelerden biri olarak sendikacılığın gelişmesi açısından önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Refah devleti anlayışını benimsemiş olan ülkede toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakları oldukça güçlü konumdaki sendikalar tarafından etkin olarak kullanılmaktadır. Bu haklar herşeyden önce birer insan hakkı ve demokrasinin birer ürünü olarak kabul edilmektedir. Söz konusu bu haklar günümüzde, polis ve ordu mensuplarını dahi kapsamaktadır (Tuncay, 2009: 159).

Dünyada kamu görevlilerinin örgütlenme ve sendikal haklarını elde etme süreçleri genel olarak ve çeşitli ülke örnekleri üzerinden böylece değerlendirdikten sonra, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin uluslararası çerçeveye de değinmek gerekmektedir.

2.2.2. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARINI DÜZENLEYEN ULUSLARARASI BELGELER

İnsan haklarının gelişmesinin en önemli nedenlerinden biri kuşkusuz bireyin kendisinden daha güçlü olan devletin karşısında korunması gereğidir. Sendikal hakların, bireyi toplumsal risklere karşı koruyan ve insanca yaşam için gereken koşulları yaratmayı amaçlayan ekonomik ve sosyal haklar kapsamında, ikinci kuşak insan hakları kapsamında olduğu çalışmada daha önce belirtilmişti. Sendika kurma hakkı, sendikaya üye olma hakkı, toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakkı olarak sıralanabilecek sendikal haklar yalnızca ulusal düzeyde değil, uluslararası düzeyde de düzenlenmektedir. Böylece konu uluslararası alanda da yasal bir temele

oturtularak, söz konusu düzenlemeleri kabul eden devletlere izleyecekleri bir yol haritası çizilmektedir. Bu anlamda karşımıza Birleşmiş Milletler (BM) belgeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından hazırlanan sözleşmeler ve Avrupa Birliği (AB) belgeleri olarak üç başlıkta toplanabilecek bir çerçeve çıkmaktadır.

2.2.2.1. Birleşmiş Milletler (BM) Belgeleri

2.2.2.1.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

BM Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A (III) sayılı kararıyla ilan edilen ve Türkiye'de de 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Resmi Gazete'de yayınlanarak kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile ırk, cinsiyet, din ve dil ayrımı yapılmaksızın herkes için insan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilip yaygınlaştırılması ve bu konuda uluslararası işbirliğinin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Beyanname, yasal bir bağlayıcılığı ve getirdiği yükümlülüklere uymayan ülkelere karşı herhangi bir yaptırımı bulunmamakla birlikte, insan hakları ve temel özgürlüklere karşı saygı ve inancı vurgulayan bir belge olarak dünyadaki hemen hemen bütün ülkeler tarafından ilkesel olarak benimsenmiş ve insanlık tarihinin en önemli belgelerinden biri olarak kabul edilmiştir (Zengin, 2000: 143).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde sendika hakkı konusunda çalışanlar arasında bir ayrım yapılmaksızın bu hakkın evrensel bir hak olarak herkese tanınması gerektiği belirtilmektedir. Beyanname'nin 23. maddesinin dördüncü ve son fıkrasında "Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır" ifadesiyle karşılık bulan bu ilke kamu görevlileri açısından değerlendirildiğinde, bütün çalışanlara olduğu gibi kamu görevlilerine de çıkarlarını savunmak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanındığı anlaşılmaktadır (Gülmez, 1996a: 136).

2.2.2.1.2. Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

BM Genel Kurulu tarafından 1966 tarihinde kabul edilip 1976 tarihinde yürürlüğe giren Ekonomik,Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Türkiye tarafından da 4 Haziran 2003'te çıkarılıp 18.06.2003 tarih ve 25142 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4867 Sayılı Kanun ile tanınmıştır (https://tbmm.gov.tr, E.T.: 12.09.2015).

Sosyal devlet ve sağlık, eğitim ve kültür gibi temel hizmetlerden yararlanmada eşitlik ilkelerinin uluslararası düzeyde somut bir şekilde ele alındığı önemli bir belge olarak karşımıza çıkan Ekonomik,Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de sendikal haklar 8. maddede ele alınmıştır. Buna göre, sözleşmeye taraf devletler;

(a) Herkesin, ekonomik ve toplumsal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı,
(b) Sendikaların ulusal federasyonlar ya da konfederasyonlar kurma hakkı ve konfederasyonların uluslararası sendikal örgütler kurma ya da bunlara katılma hakkı,
(c) Sendikaların, kanunlarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgrülüklerinin korunması bakmından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama olmaksızın özgürce faaliyette bulunma hakkı ve;
(d) Her ülkenin kanunlarına uygun olarak kullanılmak kaydıyla grev hakkını güvence altına almakla yükümlü kılınmıştır. İkinci fıkrada ise "Bu madde, sözü edilen hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetiminin mensupları tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilmesine engel olmaz" denilerek, kamu görevlilerine sendika hakkının kullandırılıp kullandırılmayacağı devletlerin iç hukuk düzenlemelerine bırakılmıştır (http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/3507--Ekonomik,-Sosyal-ve-Kulturel-Haklara-Iliskin-Uluslararasi-Sozlesme.pdf, E.T.: 12.09.2015).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi gibi sendika hakkını ilkesel olarak herkese tanıyan belgelerden biri olarak karşımıza çıkan bu sözleşme, sendika hakkına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermekle birlikte, grev hakkını da açıkça tanıması açısından önem arz etmektedir.

2.2.2.1.3. Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Temel hak ve özgürlüklerin serbest şekilde kullanılması ve sözleşmeye taraf devletlerin hukuka uygun davranması amacıyla yapılan Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarih ve 2200 A (XXI) sayılı kararla kabul edilip 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, Türkiye tarafından 04.06.2003 tarih ve 4868 Sayılı Kanun'un 18 Haziran 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla kabul edilmiştir. 4867 ve 4868 Sayılı Kanunların aynı tarihlerde çıkarılmaları nedeniyle; Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme birlikte ülkemizde İkiz Sözleşmeler olarak bilinmektedir (http://acikradyo.com.tr/default.aspx?_mv=a&aid=4617, E.T.: 12.09.2015).

Sözleşmede sendika hakkı, örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 22. maddede ele alınmıştır. Buna göre; "Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğüne sahiptir. Bu özgürlük, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir." Aynı maddenin ikinci fıkrasında "Bu hakkın kullanılmasında ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, genel sağlık veya ahlakın, başklarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiçbir sınırlama konulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine yasal kısıtlamalar konulmasını engellemez" denilerek, Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'de olduğu gibi, kamu görevlilerine sendika hakkının kullandırılıp kullandırılmayacağı devletlerin kendi iç hukuk düzenlemelerine

bırakılmıştır (https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/53-73.pdf, E.T.: 12.09.2015).

2.2.2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri

Uluslararası Çalışma Örgütü (*International Labour Organization*- ILO), dünyadaki gelişmelere paralel olarak Birinci Dünya Savaşı'nan sonra artan sorunlara toplumsal reform niteliğinde çözümler üretmek ve bu reformların uluslararası düzeyde uygulanmasını sağlamak için İtilaf Devletleri ile Almanya arasında 28 Haziran 1919 tarihinde imzalanan Versailles Barış Anlaşması'nın bir sonucu olarak aynı yıl kurulmuş bir örgüttür. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 25 Ekim 1945'te BM'nin kurulmasından sonra ILO, insan hakları ve sosyal adalet ve çalışma yaşamına ilişkin hakların iyileştirilmesi konularındaki faaliyetlerini, BM'nin uzmanlık kuruluşu olarak sürdürmeye başlamıştır.

ILO bünyesinde bulunan ikiyüze yakın sözleşmeyle, çalışanların yararının gözetilip korunmasında dikkate alınacak uluslararası ilke ve kurallar belirlenmiştir. Bu sözleşmeler, üye ülkelerin yasama organları tarafından onaylandıktan sonra, öngördükleri koşulların uygulanması konusunda bağlayıcı hükümler içermektedir. Bu sözleşmelerin yanında ayrıca Tavsiye Kararları olarak adlandırılan ve politika geliştirme, yasama ve uygulama konularında üye ülkelere yol gösteren ILO belgeleri de bulunmaktadır.

Bu sözleşmeler ve Tavsiye Kararları ile; göçmen işçilerin hakları, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, günlük ve haftalık azami çalışma sürelerinin belirlenmesi, asgari bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret ve şartların güvence altına alınması, işçilerin işe alım süreci, iş kazaları ve meslek hastalıklarından doğabilecek zararların etkilerinin azaltılması, kadınların, gençlerin ve çocukların korunması, mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesi, istihdam politikalarının geliştirilmesi, işsizlikle mücadele edilmesi, zorla çalıştırma ve çocuk emeğinin yasaklanması, çalışma hayatında ayrımcılığın yok edilmesi ve sendikal hakları da kapsayacak şekilde örgütlenme özgürlüğünün güvence altına alınması gibi konularda üye ülkeler tarafından uyulması gereken standartlar belirlenmektedir (Kutal, 2010: 19-20).

Görüleceği gibi günümüzde ILO'nun, uluslararası çalışma standartlarının belirlenmesinde oldukça büyük bir rolü bulunmaktadır. ILO bünyesinde bulunan 200'e yakın sözleşme içinde kamu görevlilerinin sendikalaşmasını ilgilendiren sözleşmeler; 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 No'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.2.2.1. 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi

9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilip 4 Temmuz 1950 tarihinde yürürlüğe giren ve Türkiye'nin de "kamu görevlileri dahil tüm çalışanlara sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkının tanınması ve tam üyelik başvurusunda bulunulan Avrupa Topluluğu'na uyum sağlama amacıyla" (Gülmez, 1992: 179-180) 25 Şubat 1993'te onayladığı 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, ILO bünyesinde sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası çerçevesini belirleyen ilk ve en önemli sözleşme olarak karşımıza çıkmaktadır.

87 No'lu Sözleşme'nin Örgütlenme Özgürlüğü başlıklı Birinci Bölümü'nde 2. maddede "Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler" ifadesiyle sendikal hak ve özgürlükleri ayrım yapmaksızın tüm çalışanlara tanıyan evrensel standartlar belirlenmiştir (Gülmez, 1992: 180). 8. maddede ise "Çalışanlar ve işverenlerle bunlara ait örgütler bu sözleşme ile kendilerine tanınmış olan hakları kullanmada, diğer kişiler veya örgütlenmiş topluluklar gibi, kanunlara uymak zorundadırlar. Kanunlar, bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamaz" denilerek sendikal hak ve özgürlükler, devletlerden gelebilecek engellemelere karşı uluslararası düzeyde güvence altına alınmıştır (Gülmez, 1996a: 207).

87 No'lu Sözleşme'nin açıkça yer vermemekle birlikte grev hakkını da güvence altına aldığı kabul edilmektedir. Buna dayanak olarak, "örgüt" teriminin "çalışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet etme ve bu çıkarları savunma amacı güden her türlü kuruluş" olarak tanımlandığı 10. madde ve; Sözleşme'nin Örgütlenme Hakkının Korunması başlıklı İkinci Bölümü'nde yer alan 11. madde gösterilmektedir (Gülmez, 1988: 187). 11. maddeye göre, "Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu bütün ILO üyesi ülkeler, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlüdür" (http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm, E.T.: 12.09.2015).

2.2.2.2.2. 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ILO bünyesinde 18 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiştir. Sözleşme Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanmıştır.

Sözleşme'nin 1. maddesinde "İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine halel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır. Böyle bir himaye bilhassa, bir işçinin çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak veya bir sendikaya üye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işverenin muvafakatı ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine iştirak etmesinden dolayı bir işçiyi işinden çıkarmak veya başka suretle onu izrar etmek maksatları güden hareketlere mütaallik hususlarda uygulanacaktır" denmektedir. Böylece, sendikal hak ve özgürlüklerin işveren ve işveren örgütlerine karşı korunması amaçlanmıştır.

4. maddede ise "Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette gerçekleştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler

alınacaktır"[8] ifadesiyle çalışma ilişkilerinin en önemli unsurlarından biri olan toplu pazarlık ve toplu sözleşme süreçlerinin geliştirilmesi ve toplu pazarlıkta tarafların özerkliği ilkesinin düzenlenmesi amaçlamıştır (Gülmez, 1996a: 216).

98 No'lu Sözleşme'nin sendikal hak ve özgürlüklerin tanındığı kişiler açısından kapsamının 87 No'lu sözleşmeye göre daha dar olduğunu söylemek mümkün görünmektedir. Çünkü 98 No'lu Sözleşme'de "çalışanlar arasında hiçbir ayrım gözetilmemesi" ifadesi bir ilke olarak açıkça yer almamaktadır.

2.2.2.2.3. 151 No'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi

98 No'lu Sözleşme'nin 6. maddesinde yer alan "Bu Sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez" ifadesine dayanarak, Sözleşme'nin kamu görevlilerini kapsayıp kapsamadığı konusunda görüş ayrılıkları yaşanınca 151 No'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi hazırlanmıştır (Gülmez, 1996a: 216). Türkiye'nin 25.11.1992 tarih ve 3848 Sayılı Kanun ile kabul ettiği 151 No'lu Sözleşme, kamu görevlilerinin ve kamu örgütlerinin sendikal hak ve özgürlüklerine zarar verecek şekilde kamu yetkililerinden gelebilecek olan müdahalelere karşı tam koruma sağlamayı amaçlamaktadır (Gülmez, 2008: 190).

151 No'lu Sözleşme'nin 1. maddesinde "Bu sözleşme diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanacak daha elverişli kurallar bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır" denmektedir. Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi, 151 No'lu Sözleşme böyle bir ihtiyaç nedeniyle doğmuş ve ILO tarafından 27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilmiştir. Yani, 151

[8] Çalışma sırasında, resmi kaynakların tümünde 98 No'lu Sözleşme'nin Türkçe çevirisinin bu şekilde yapıldığı belirlenmiştir. Detaylı olarak gözden geçirmek için **Bkz.**: http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377267/lang--tr/index.htm, E.T.: 12.09.2015.

No'lu sözleşme ile daha önce kabul edilen 87 No'lu ve 98 No'lu sözleşmelerde yer alan güvenceler kamu görevlilerine de açıkça tanınmak istenmiştir.

Kamu görevlisi ve kamu görevlileri örgütü terimleri 2. ve 3. maddelerde açıklanmıştır. Buna göre kamu görevlisi, "1. madde uyarınca Sözleşme kapsamına giren herhangi bir kimse" anlamına gelmekteyken; kamu görevlileri örgütleri ise, "oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan örgütler" olarak tanımlanmıştır.

Sözleşme'nin Örgütlenme Hakkının Korunması başlıklı İkinci Bölümü'nde 4. maddede, "Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır. Böyle bir koruma; kamu görevlilerinin çalıştırılmalarını, bir kamu görevlileri örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşuluna bağlamak ya da bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği ve böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak tasarruflarına karşı uygulanacaktır" denmektedir. 5. maddede ise, "Kamu görevlileri örgütleri, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklardır. Kamu görevlileri örgütleri kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır. Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir" ifadeleri yer almaktadır (http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm, E.T.: 12.09.2015).

Görüleceği gibi, 151 No'lu Sözleşme'nin bu maddeleri 98 No'lu Sözleşme'nin 1. maddesindeki hükümlerle aynı içeriktedir. 151 No'lu Sözleşme'nin farkı, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkının doğal olduğunun uluslararası düzeyde kesin olarak kabul edilmesinde yatmaktadır (Terzioğlu, 2010: 2). ILO tarafından yapılmış bu üç sözleşme birbirlerini tamamlamaktadır.

2.2.2.3. Avrupa Birliği (AB) Belgeleri

2.2.2.3.1. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi)

Kısaca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olarak anılan İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme; demokratik siyasal rejim, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına bağlılık göstermede ortak bir mirasa sahip bulunan Avrupa Konseyi üye devletleri ve BM Genel Kurulu arasında, 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Beyannamesi'nde yer alan bütün hak ve özgürlüklerin her yerde etkin olarak tanınması ve uygulanmasını sağlamak amacıyla 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanmıştır (Ünsal, 2000: 21).

Türkiye'nin de 10 Mart 1954 tarihinde onayladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne günümüze kadar geçen sürede çeşitli protokollerle eklemeler yapılmıştır. Sözleşme, 3 Ekim 2002 tarihinde eklenen Ölüm Cezasının Her Durumda Kaldırılmasına dair 13 Numaralı Protokol'den sonra günümüzdeki halini almıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde sendikal hak ve özgürlükler Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü başlıklı 11. madde kapsamında ele alınmıştır. Buna göre; "Herkes asayişi bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak hakkına sahiptir. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninini sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak kanunla sınırlanabilir (http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/temelbelge/AIHS_Tr_A6format.pdf, E.T.: 15.09.2015). Görüldüğü gibi Sözleşme'de sendikal hak ve özgürlükler herhangi bir ayrım yapılmaksızın herkese tanınmaktadır. Ancak, 11. maddenin ikinci fıkrasında "Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konulmasına engel değildir" denmektedir. Yani, kamu görevlilerinin sendikal hak ve

özgürlükleri tanınmakla birlikte bu konudaki düzenlemeler devletlerin iç hukukuna bırakılmıştır.

2.2.2.3.2. Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (Avrupa Sosyal Şartı)

Avrupa Konseyi tarafından 18 Ekim 1961 tarihinde imzaya açılarak 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi ya da diğer adıyla Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ekonomik ve toplumsal haklar alanındaki karşılığı niteliğindedir. Türkiye Avrupa Sosyal Şartı'nı 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiştir.

Sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin hükümler Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. ve 6. maddelerinde bulunmaktadır. Örgütlenme hakkını düzenleyen 5. maddede "Aktif taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal kanunların bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici şekilde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulanacağı ulusal kanunlarla ya da yönetmeliklerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal kanunlar ya da yönetmeliklerle saptanır" denmektedir. Toplu pazarlık hakkının düzenlendiği 6. madde ise "Aktif taraflar, toplu pazarlık hakkının etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla; çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi, gerekli ve uygun olduğu durumlarda toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı olarak görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi, iş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi taahhüt eder. Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklere bağlı olmak koşuluyla

grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır" şeklindedir (http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/kamu_gorevlileri/avrupa_sosyal_sarti_metni.pdf, E.T.: 15.09.2015). Bu hükümleriyle Avrupa Sosyal Şartı, sendikal hak ve özgürlükleri çalışanlar arasında ayrım yapmaksızın herkese tanımaktadır. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler arasında söz konusu bu 5. ve 6. maddeler de yer almaktadır (Gülmez, 1996a: 236). Şart'ın 31. maddesinde "1. bölümde belirlenmiş olan hak ve ilkeler, etkin şekilde gerçekleştirildiğinde (...) demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması veya kamu yararı, ulusal güvenlik, kamu sağlığı veya genel ahlakın korunması gerekli olan ve kanunla belirlenenler dışında (...) bir kısıtlama veya sınırlamaya tabi tutulamazlar" denmiştir. Böylece diğer sendikal hak ve özgürlüklerle birlikte grev hakkı da güvence altına alınmıştır. Nitekim Avrupa Sosyal Şartı'nın önemi de grev hakkından açıkça söz eden ilk uluslararası belge olmasında yatmaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı dönem dönem çeşitli protokollerle takviye edilerek kapsamına yeni sosyal haklar eklenmiştir. Avrupa Konseyi 3 Mayıs 1996 tarihinde Strazburg'da, Avrupa Sosyal Şartı'nın yerini almak üzere Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı kabul ederek imzaya açmıştır. 1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile sosyal hakların daha ileri bir düzeyde güvence altına alınması amaçlanmıştır (Gülmez, 2007: 28). Bu yeni düzenleme Türkiye tarafından 06 Ekim 2004 tarihinde imzalanmış ve 27 Eylül 2006 tarihinde kabul edilse de, sendikal hak ve özgürlükleri düzenleyen 5. ve 6. maddelere konulan çekince devam etmektedir. Bu durum; çalışmanın Türkiye'nin, örgütlenme özgürlüğü konusunda Avrupa standartlarına yükselmesinin önündeki engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.2.3.3. Avrupa Topluluğu (AT) Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı

Temelleri, AB bünyesinde faaliyet gösteren Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından 1988 yılında hazırlanan bir rapordaki "(...) Avrupa sosyal modelinin temel değerleri, topluluk hukuku ile güvence altına alınarak topluluğun sosyal boyutunun

oluşturulması gerekmektedir" ifadeleriyle atılan Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı 1989 yılında Strazburg Zirvesi'nde kabul edilmiştir.

Şart'ın uygulanmasında yol gösterici nitelikte olmak üzere Kasım 1989'da yayınlanan Sosyal Faaliyet Programı'nda; çalışma şartlarını iyileştirmek, haksız rekabeti önlemek ve standart dışı işlerde çalışan işçilerin sağlık ve güvenlik koşullarını iyileştirmek amaçlarında olduğu belirtilen Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, Avrupa Sosyal Şartı'ndan etkilenilerek oluşturulmuş geniş kapsamlı bir çerçeve belgesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şart'ta sendikal hak ve özgürlükleri ilgilendiren düzenleme Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkı başlığı altında bulunmaktadır. Buna gore 11. maddede, "AT işverenleri ve çalışanları, ekonomik ve sosyal menfaatlerini savunmak için istedikleri mesleki veya sendikal örgütleri kurmak için serbestçe bir araya hakkına sahiptirler. Her işçi ve işveren, mesleki ya da kişisel bir zarara maruz kalmaksızın, bu örgütlere üye olma ya da olmama özgürlüğüne sahiptir" denmektedir.

Şart'ın 12. maddesi toplu pazarlık hakkını düzenlemektedir. Buna göre, "İşverenler veya işveren örgütleri ile işçi örgütleri, ulusal mevzuat ve uygulamaların belirlediği koşullarda toplu iş sözleşmeleri yapma hakkına sahiptirler. Avrupa düzeyinde, sosyal taraflar arasında geliştirilmesi gereken diyalog, bunlar istedikleri takdirde, özellikle meslekleraası ve işkolu düzeyinde sözleşme ilişkisine dönüşebilir."

13. maddede ise; menfaat uyuşmazlığı halinde, ulusal düzenlemeler ve toplu iş sözleşmelerindeki yükümlülükler saklı kalmak üzere, grev dahil toplu mücadele hakkı açıkça tanınmaktadır (Güzel, 17-18).

Şart'a yönelik uyum ve uygulamaya dair kararlar üye devletlere bırakıldığından, Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı bağlayıcı niteliği olmayan bir belge olarak değerlendirilmektedir (Gülmez, 2002a: 3).

2.2.2.3.4. Avrupa Temel Haklar Şartı

AB bünyesinde temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak hazırlanan Temel Haklar Şartı'nın temelleri 3-4 Haziran 1999 tarihlerinde Köln'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde alınan ve Sonuç Bildirgesi'nde yer alan "Avrupa düzeyinde geçerli temel hakları bir şart bünyesinde toplamak ve bu haklara daha geniş bir vizibilite tanımak gerektiği" yönündeki karara dayanmaktadır (Taşdemir ve Demir, 2002: 91).

Avrupa Sosyal Şartı ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nı dikkate alınarak hazırlanan Avrupa Temel Haklar Şartı, Avrupa bütünleşmesi tarihinde ilk kez Avrupa vatandaşlarının ve Avrupa'da ikamet eden kişilerin sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal haklarının tek bir metinde toplanmış hali olarak karşımıza çıkmaktadır (Taşdemir ve Demir, 2002: 95).

7-8 Aralık 2000 tarihlerinde Nice'te gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde imzalanan Temel Haklar Şartı'nın Toplanma ve Dernek Kurma Özgürlüğü başlıklı 12. maddesinde "Herkes, özellikle siyasi, sendikal ve sivil konularda olmak üzere, her düzeyde, barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, herkesin kendi çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma veya sendikalara üye olma hakkını da kapsar. Birlik düzeyindeki siyasi partiler, Birlik vatandaşlarının siyasi iradesinin ifade edilmesine katkıda bulunurlar" denmektedir. Toplu Pazarlık ve Eylem Hakkı başlıklı 28. maddeye göre, "İşçiler veya işçi temsilcileri, topluluk hukuku ile ulusal hukuk ve uygulamalarda uyumlu olarak, uygun düzeyde görüşme ve toplu sözleşme akdetme hakkına ve uyuşmazlık halinde, çıkarlarını korumak için, grev de dahil, toplu eylem yapma hakkına sahiptir."

Avrupa Temel Haklar Şartı, kamu görevlilerinin sendikal hak ve özgürlüklerine ilişkin hükümler içermemekle birlikte; sendika, toplu pazarlık ve grev haklarının AB bünyesinde temel haklar olarak kabul edildiği belge olarak önem arz etmektedir.

2.2.3. ULUSLARARASI SENDİKALAR

Küreselleşmenin, uluslararası ticaretin ve yatırımın yayılması ve sermayenin küresel olarak örgütlenmesi anlamına gelen ekonomik bir boyutu bulunduğu daha önce belirtilmişti. Ekonomik küreselleşme ile birlikte, çok uluslu şirketler artmış ve Pazar kavramı ulusal sınırların ötesine taşmıştır. Düzenleme ve karar süreçleri, sendikaların etkin olabileceği ulusal alanı aşarak kontrolleri dışında gelişen uluslararası alana taşınmaktadır (Ross ve Martin, 1999: 8'den aktaran Selamoğlu, 2005: 67). BM, ILO ve AB bünyesinde yer alan belge ve düzenlemeler bu durumun açık birer örneğidir. Bir diğer örnek ise, uluslararası alanda faaliyet gösteren sendikal örgütlenmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu örgütlenmeler, günümüzde artan ekonomik ve toplumsal sorunlara ve kutuplaşmalara demokratik yaklaşımlarla çözüm bulmada ulusal örgütlenmelere yol gösterici olmaktadır.

Bu uluslararası örgütlenmeler içinde çalışmanın konusu açısından önem arz edenler Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (*European Trade Unions Confederation*- ETUC) ve Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (*Public Services International*- PSI) olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.3.1. Kamu Hizmetleri Uluslararası Federasyonu (PSI)

Dünyadaki en eski uluslararası sendikal örgütlerden biri olan Uluslararası Kamu Hizmetleri Federasyonu (PSI), 1907 yılının Ağustos ayında Avrupa'da kamu hizmetinde çalışanlar arasındaki dayanışmayı geliştirmek ve güçlendirmek amacıyla kurulmuştur. PSI'nın faaliyet alanı daha sonra kamu hizmetlerinin tüm alanlarına ve Avrupa dışındaki ülkelere yayılmıştır. Günümüzde 154 ülkeden 669 üye sendikası ile 20.000.000'a yakın çalışanı temsil eden PSI'nın ana ofisi Ferney-Voltaire Fransa'da bulunmaktadır (http://www.world-psi.org, E.T.: 10.10.2015). Temel hedefleri; uluslararası bir birlik olarak çalışanların ve kendisine üye sendikaların haklarını ve çıkarlarını savunmak, sendikal hakların zayıf olduğu ülkelerde kamu hizmetlerinde çalışanların sendikalarını kurmalarına yardım etmek ve var olanları güçlendirmek ve ILO'nun ilgili sözleşmelerinin tüm ülkelerde uygulanması için kampanyalar düzenlemek şeklinde sıralanabilecek PSI'nın faaliyetleri 1980'li yıllar itibariyle

kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini savunan neo-liberal düşünce temelinde şekillenmiştir.

2.2.3.2. Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC)

1973 yılında kurulan Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC), işçi sendikalarının AB düzeyinde bütüncül olarak yapılandığı bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır.

ETUC, AB bünyesindeki kurumsal varlığını bir sendikal örgütlenmeden çok bir siyasi örgütlenme olarak inşa etmiş ve toplumsal taraflar arasında toplu pazarlık, toplu sözleşme gibi sendikal araçlar yerine lobi faaliyetlerine öncelik vermiştir. Bunun nedeni olarak üye yapısının karmaşık olması gösterilmektedir. Bu çerçevede ETUC, toplumsal konularda ve özellikle istihdamla ilgili lobi faaliyetleri yürüterek, karar alma süreçlerinde etkili ve güçlü bir toplumsal taraf olarak AB düzeyinde faaliyet göstermektedir (Rigby, 1999: 29'dan aktaran Selamoğlu, 2005: 77-78).

AB'ye üye ülkelerdeki hemen hemen bütün sendikal örgütler ve çalışma ilişkileri alanında faaliyet gösteren diğer bütün merkezler ETUC bünyesinde bulunmaktadır. Ayrıca, AB üyesi olmayan ülkelerin ilgili örgüt ve merkezleri de ETUC'a katılabilmektedir. ETUC bünyesinde toplamda 39 ülkeden 90 örgüt ve merkez vardır. Türkiye de bu ülkelerin arasında yer almaktadır. Ülkemizde ETUC üyesi olan örgütler; Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ), Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) olarak karşımıza çıkmaktadır (https://www.etuc.org/national-trade-union-confederations-list-member-organisations, E.T.: 10.10.2015).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Çalışmanın ikinci bölümü, sendikacılığa ilişkin temel kavramların açıklanmasına ve kamu görevlileri sendikalarının dünyadaki gelişiminin incelenmesine ayrılmıştır. Bu çerçevede toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakkından oluşan sendikal haklar kavramsal olarak ele alınmış ve kamu görevlileri sendikalarının dünyadaki gelişimi değerlendirilmiştir. Ayrıca, kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen uluslararası belge ve anlaşmalara ve uluslararası alanda faaliyet gösteren sendikalara değinilmiştir.

Çalışmanın bu üçüncü bölümünde ise, Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığı değerlendirilecektir. İlk olarak kamu görevlileri sendikacılığının ülkemizdeki tarihsel arka planı ortaya konulacaktır.

Büyük ölçüde emeğin korunmasına dayanan ve büyük bölümünü sendikal hakların oluşturduğu sosyal haklar birçok ülkede pozitif hukuka öncelikle kanunlar seviyesinde tanınarak girmiş, anayasal tanınma daha sonra söz konusu olmuştur. Türkiye ise bu durumun farklılık gösterdiği ülkelerden biridir. Ülkemizde emeğe ve sendikal haklara ilişkin düzenlemeler önce anayasal seviyede tanınmış, ilgili kanunlar daha sonra çıkarılagelmiştir (Doğan, 1996: 51). Ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığı da 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bu durumu tarihsel arka planı bilmeden anlamak mümkün değildir. Bu nedenle, öncelikle Cumhuriyet öncesi dönemdeki gelişmeler ve daha sonra Cumhuriyet'in ilanından sonraki gelişmeler ele alınacaktır.

İkinci olarak ise 2001 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu adıyla çıkarılan ve 2012 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu adını alan 4688 Sayılı Kanun'a detaylı olarak yer verilecektir. Çünkü, günümüzde kamu görevlileri sendikalarının etkinliği bu kanuna dayanmaktadır. Bu çerçevede öncelikle; 4688 Sayılı Kanun genel olarak ele alınacak ve daha sonra toplu görüşme, toplu sözleşme ve grev hakları bu Kanun çerçevesinde değerlendirilerek,

Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının 2001 yılı sonrasındaki etkinliği tartışılacaktır. Ayrıca, Türkiye'de en etkin olan kamu görevlileri sendikaları tanıtılarak, ülkemizde kamu görevlilerinin sendikalaşma oranına ve kamu görevlileri sendikalarına ilişkin diğer güncel veriler ortaya konulacaktır.

3.1. TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyıl boyunca Batı Avrupa'da görülen sanayileşmeye karşılık bir sanayileşememe söz konusu olmuştur. Yabancı sermaye yatırımlarının ve dış borçların artmasıyla derinleşen bu süreçte Osmanlı, parçalanma ve dağılma tehlikesiyle karşı karşıya bulunan bir devlet olarak iç ve dış tehlikeleri ortadan kaldırmak amacıyla merkezileşme eğilimi göstermiştir. Bu durum toplumsal politikalara da yansımış ve Osmanlı Devleti'nin sendikal örgütlenmelere yaklaşımını etkilemiştir (Dumrul ve Dumrul, 2014: 161-162).

Osmanlı Devleti'nde ilk sendikal örgütlenmeler işçiler arasında ve İkinci Meşrutiyet'in 24 Temmuz 1908'de ilan edilmesinden kısa bir süre önce görülmeye başlanmıştır. 1895 yılında kurulup 1896 yılında kapatılan Osmanlı Amele Cemiyeti bunlardan ilki olarak kabul edilmektedir (Ökçün, 1982: 8).

İkinci Meşrutiyet'in ilanıyla padişahın yetkileri sınırlanıp siyasal partilerin kurulmasına izin verilince, siyasal ve toplumsal hayatta bir canlılık söz konusu olmuştur. İşçi örgütleri de kısmen güçlenerek, yabancı sermaye işletmelerinde uygulanan etnik ve ulusal kökene dayalı ücret politikalarına karşı taleplerini dile getirmeye başlamıştır. Ayrıca; İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra yapılan ve İttihat ve Terakki Partisi ile Ahrar Fırkası arasındaki rekabete sahne olan seçimde çeşitli vaadler karşılığında İttihat ve Terakki Partisi'ni destekleyen bu örgütler, İttihat ve Terakki'nin seçimi kazanıp iktidara gelmesinden sonra kendilerine verilen vaadlerin gerçekleşmediğini görmüştür. Bu çerçevede, İstanbul başta olmak üzere birçok yerde grevler başlamıştır. Bu durum 1909 yılında Tatil-i Eşgal Kanunu'nun çıkarılmasını beraberinde getirmiştir. "*Eşgal*", Arapça'da işler güçler anlamına gelen bir kelime olarak karşımıza çıkmaktadır. Tatil-i Eşgal ise işlerin tatil edilmesi, yani grev

anlamına gelmektedir. 3008 Sayılı İş Sözleşmesi Kanunu'nun çıkarıldığı 1936 yılına kadar yürürlükte kalan Tatil-i Eşgal Kanunu ile geneli ilgilendiren hizmetlerin yerine getirilmesinde aksamalara neden olmamak gerekçesiyle sendika kurma yasağı getirilmiş ve grev hakkı kısıtlanmıştır. Grev hakkının kısıtlanması; sendikal örgütlenmenin yasaklanmasına rağmen, işçiler ve işverenler arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla bir toplu pazarlık usulünün belirlenmiş olmasını ifade etmektedir (Aydanoğlu, 2009: 142-146).

Tatil-i Eşgal Kanunu'nu, aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanunu izlemiştir. Cemiyetler Kanunu ile Tatil-i Eşgal Kanunu'nun kapsamına girmeyen işçilerin örgütlenme hakları düzenlenmiş ve sendika niteliğinde dernekler kurulabileceği öngörülmüştür. Bu durum, Tatil-i Eşgal Kanunu'nun getirdiği sendikal yasakların bir ölçüde aşılmaya çalışıldığı anlamına gelmektedir (Aydanoğlu, 2009: 151).

İşçilerin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin bu yaklaşım; bir sonraki başlıkta görüleceği üzere 1924 Anayasası ile pekişmiş, 1925'te Takrir-i Sükun Kanunu ile kesintiye uğramış, 1938 yılında çıkarılan ve 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu'nu yürürlükten kaldıran aynı isimli düzenleme ile dernek kurmanın da yasaklanmasına kadar sürmüştür. 1938 tarihli bu ikinci Cemiyetler Kanunu ise, 20 Şubat 1947 tarihinde 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun'un çıkarılmasına dek yürürlükte kalmıştır. 5018 Sayılı Kanun ile "işçi ve işveren sendikalarının kurulması, olumlu ve olumsuz sendika özgürlüğü, rekabete dayalı sendikacılık ilkesi gibi örgütlenme özgürlüğünün çeşitli unsurları" ilk kez yasal dayanağa kavuşmuştur (Sayın ve Tümer, 2014: 1).

Türkiye'deki endüstri ilişkileri sistemini ilgilendirdiği için burada kısaca ele alınan bu gelişmeler, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler içermemektedir. Cumhuriyet öncesi bu dönemde söz konusu olan geleneksel otoriter devlet anlayışının kamu yönetimine yansımasının bir sonucu olarak kamu görevlileri devlete sadık çalışanlar olarak görülmüştür. Devletin karşısında hak ve çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmelerine sıcak bakılmayan kamu görevlileri yalnızca çeşitli dayanışma sandıkları, kooperatifler ve meslek kuruluşları altında bir araya gelmişlerdir (Tutum, 1968: 35).

3.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

Dünyada kamu görevlilerinin örgütlenmesinde çalışmanın bir önceki bölümünde ABD, İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç örnekleriyle ele alındığı üzere önemli gelişmeler kaydedilmiş, kamu görevlilerine toplu sözleşmeli ve grevli sendika hakkı birçok ülkede tanınmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalaşması Türkiye'de de dünyadakine benzer olarak işçilerin sendikalaşmasından daha sonra gerçekleşmiştir. Ancak Türkiye'nin bu konuda dünyadaki gelişmelere uyum sağladığını söylemek mümkün görünmemektedir.

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşması ancak Cumhuriyet'in ilanından sonraki dönemde gerçekleşebilmiştir. Bu dönemi Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları çerçevesinde üç başlıkta incelemek mümkün görünmektedir. Bunlardan ilki 1924-1960 dönemi, ikincisi 1961 Anayasası dönemi, üçüncüsü ise 1982 Anayasası dönemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1.2.1. 1924-1960 Dönemi

Cumhuriyet'in ilanından 1961 yılına kadarki dönemde kamu görevlilerinin sendikalaşmasına ilişkin iki önemli gelişmeden bahsetmek mümkün görünmektedir.

Bunlardan ilki; 20 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan "kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, sözleşme, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır" (https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, E.T.: 10.10.2015) ifadesiyle herkese ve dolayısıyla kamu görevlilerine de dernek kurma hakkının tanınmış olmasıdır. Ancak, 4 Mart 1925 tarihinde çıkarılan ve olağanüstü koşullarda hazırlanmış 3 maddelik bir düzenleme olan Takrir-i Sükun Kanunu'nun 1. maddesi ile dernek kurmak yasaklanmıştır.

Bu dönemde kamu görevlilerinin sendikalaşmasını ilgilendiren ikinci gelişme ise, 1924 Anayasası'nda öngörüldüğü üzere 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu'nun çıkarılmasıdır (Gülmez, 1994: 3). 1965 yılında DMK'nın çıkarılmasına

dek yürürlükte kalan Memurin Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu personel rejimini ilk kez düzenleyen kanun olması açısından önem arz etmektedir. Memurin Kanunu'nda kamu görevlilerinin sendikalaşmasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bunun nedeni olarak, Memurin Kanunu'nda kamu görevlilerinin özel birer yurttaş sayılmaları ve işçilerden farklı imtiyazlarla donatılmaları gösterilmektedir. Kamu görevlilerine tanındığı öne sürülen bu imtiyazlar o dönemde hala yürürlükte olan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu ile sendikal haklarının ellerinden alınmasına da gerekçe olarak kabul edilmiş ve bunu değiştirecek farklı bir düzenlemeye gidilmemiştir (Akkaya, 2007: 1).

Cumhuriyet öncesi dönemden 1961 Anayasası'na kadarki dönemde yaşanan bu gelişmelere bakıldığında, kamu görevlilerinin örgütlenmesine ilişkin somut bir adım atılmadığı görülmektedir.

Bu dönemde karşılıklı hak ve çıkarların gözetilmesine dayalı olan ve işçi ve işveren arasında geçerli olan ilişkilerin, kamu görevlileri ve devlet arasında da söz konusu olduğu düşünülmemiştir. Kamu görevlilerinin devletle hiyerarşik nitelikteki ilişkileri, onların emek-sermaye çatışması içinde bulunmadığı varsayımını beraberinde getirmiş ve dolayısıyla, sınıfsal birer mücadele aracı olan sendikaların altında örgütlenmeleri gerekli görülmemiştir. Sendikal hakların yalnızca özel hukuk hükümlerine tabi çalışanlara ait olduğu görüşünün terk edilerek, kamu görevlileri de dahil herkesin örgütlenebileceği düşüncesinin yaygınlık kazanması zaman almıştır.

3.1.2.2. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960'da Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ülke yönetimine el koymasından sonra kurulan geçici anayasal düzende, meclis yetkileri ile donatılmış bulunan Milli Birlik Komitesi tarafından hazırlanan ve halk oylamasıyla kabul edilen 1961 Anayasası, Türkiye'de sosyal devlet ilkesinin ilk kez kabul edildiği Anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır (Gözler, 2000: 78).

Siyasal demokrasiyi kurumsallaştırmak isteyen bir sivil toplum canlılığı üzerine inşa edilen 1961 Anayasası ile, ekonomik ve sosyal haklar ilk kez anayasal düzeyde tanınmış ve bu hakların sınırlandırılması yargısal denetime tabi kılınarak

zorlaştırılmıştır (Tanör, 2003: 305). Bu özgürlükçü yaklaşım kendisini kamu görevlileri sendikacılığı alanında da göstermiş; 1961 Anayasası dönemi Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenmesinde önemli gelişmelerin kaydedildiği bir dönem olarak, sendika hakkının tüm çalışanları kapsayacak şekilde genişletilmesine sahne olmuştur (Eren, 2002: 105).

Sendika kurma ve toplu sözleşme ve grev hakları 1961 Anayasası'nda, "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümde yer alan 46. ve 47. maddelerde ve Memurlarla İlgili Hükümler başlığı altında 119. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; 46. maddede yer alan "Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz" ifadeleriyle sendika hakkı kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 47. maddede yer alan "İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir" ifadeleriyle, grev ve toplu sözleşme hakları işçilerle sınırlı tutulmuştur. 119. madde ise "memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamazlar (...)" ifadeleri ile kamu görevlilerine siyasi faaliyette bulunma yasağı getirmiştir.

1961 Anayasası'nın 46. maddesine dayanarak 8 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Toplamda 25 maddeden oluşan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenmesini özel olarak ele alan ilk düzenlemedir. Kanun'un 1. maddesinde "işçi niteliğinde olanların dışında, kamu hizmeti görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları teşekküller sendika veya meslek teşekkülü adını taşıyacaktır" ifadesiyle kamu görevlileri sendikaları tanımlanmıştır. 2. maddede ise kamu hizmeti görevlilerinden işçi

niteliğinde bulunmayanların kimler olduğu ortaya konulmuştur. Buna göre; "devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, il özel idarelerinin, belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının, köylerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküllerinin asli ve sürekli görevlileri" işçi niteliğinde bulunmayan kamu görevlileri olarak sıralanmıştır.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nda kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü yalnızca sendika kurma hakkı çerçevesinde ele alınmış, siyasi faaliyette bulunmaları ve toplu mücadele içine girmeleri 14. madde ile yasaklanmıştır (Kutal, 1969: 191-193). Kamu görevlilerine yalnızca sendika kurma hakkı tanıyarak, onları toplu sözleşme ve grev haklarından mahrum bırakmak; sendikayı, mesleki dayanışma ve yardımlaşma derneği niteliğinde bir örgüt haline getirmektir (1969: 201). Bu nedenle; 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, "kamu görevlileri sendikacılığını sağlam bir temele oturtmak endişesinden çok, Anayasa'nın bir hükmünün belirli bir süre için yerine getirilmesi endişesinin hakim olduğu bir düzenleme" olmakla eleştirilmiştir (Gülmez, 1990: 29). Yine de, kamu görevlilerinin devletle olan ilişkilerinde o güne kadar yer alan tek yanlılık ve otoriterlik unsurlarını kısmen de olsa yumuşattığı ve statü sistemini bir ölçüde demokratikleştirdiği için önem arz etmektedir (Gülmez, 1996a: 33).

Aynı dönemde (14 Temmuz 1965 tarihinde) çıkarılan 657 Sayılı DMK da, kamu görevlilerine sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olma hakkı tanıyan hükümler içermektedir. Buna göre 22. maddede "Memurlar, özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve mesleki birlikler kurabilir, bunlara üye olabilir, mesleklerinin ve üyelerinin hak ve menfaatlerini yetkili merciiler önünde arayabilir" denilerek bir ay önce çıkarılmış bulunan 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile uyum sağlanmak istenmiştir.

22 Eylül 1971 tarihinde çıkarılan 1488 Sayılı Kanun ile bir anayasa değişikliği söz konusu olmuştur. Bunun, toplam 34 maddede yapılan değişikliklerle

ve eklenen 10 geçici madde ile 1961 Anayasası'nda yapılan en kapsamlı değişiklik olduğu kabul edilmektedir (Uygur, 1976: 1038).

1961 Anayasası'nın sendika kurma hakkını düzenleyen 46. maddesinde yapılan değişiklikle, "çalışanlar" ifadesinin yerine "işçiler" ifadesi getirilmiş ve, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir" ifadesi tamamen kaldırılmıştır. Kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunamayacağını düzenleyen 119. madde ise, "(...) siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar (...)" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece daha önce benimsenen özgürlükçü yaklaşım terk edilmiş ve kamu görevlilerinin sendikalaşması yasaklanmıştır. Böylece 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu da geçerliliğini yitirmiştir. Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanıyan DMK'nın 22. maddesi ise, 23 Aralık 1972 tarih ve 2 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığının kanunlar çerçevesinde serbest olduğu 1965-1971 yılları arasındaki dönemde kurulan sendikaların tam sayısı ve isimleri, bu dönemde Devlet Personel Başkanlığı tarafından tutulan kayıtların yetersiz kalması nedeniyle bilinmemekte ve bu durum, Türkiye'nin sendikal tarihi ve kamu yönetimi tarihi açısından önemli bir eksiklik anlamına gelmektedir (Gülmez, 2002b: 2).

1971 yılından 1980 yılına kadar geçen sürede ise kamu görevlileri sendikal işlevleri yerine getirmeye çalışan dernekler aracılığıyla örgütlenme yoluna gitmişlerdir. Örneğin, 6 Eylül 1971'de Kamu Personeli Haklarını Koruma Derneği (HAK-PERSON) kurulmuştur (Benli, 2003: 94). Bu derneklerde; yardımlaşma sandıklarının kurulması, yazlık kamp ve gezi gibi imkanların sağlanması, üyeler için kurs, seminer ve konferanslar düzenlenmesi gibi sosyal yardım faaliyetleri ön plana çıkmıştır (Gülmez, 1994: 142).

3.1.2.3. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası'nın değişikliğe uğramamış ilk halinde sendika hakkını düzenleyen 51. maddede "işçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaaetlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin

almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler" ifadesi yer almaktadır. Sendikal hakların işçilerle sınırlı tutulduğu ve kamu görevlilerinin sendikal haklarını tanıyan ya da yasaklayan açık bir kurala yer verilmediği görülmektedir.

Bu anayasal boşluk nedeniyle çeşitli tartışmalar söz konusu olmuş; kamu görevlilerinin sendikal haklarının bulunup bulunmadığına dair iki görüş ön plana çıkmıştır. Buna göre, ilk görüş "temel hak ve özgürlükler konusunda karşıt kavram yoluyla yasaklama sonucuna varılamayacağı, Anayasa'nın sendika hakkını bir kesim için güvenceye almış olmasının diğer kesim için yasakladığı anlamına gelmeyeceği ve dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerde bulunabileceği" yönünde olmuştur. "1982 Anayasası sendika kurma hakkını açıkça yalnızca işçi ve işverenlere tanıyarak bu hakkın sınırını çizmiştir. Böyle olmasaydı, 'işçi ve işverenler' ifadeleri yerine 'herkes' ya da 'çalışanlar' gibi ifadeler kullanılırdı. Kamu görevlilerinden hiç söz edilmemiş olması bu hakkın onlara yasaklanmadığı anlamına gelmez, aksine onlar için düşünülmek dahi istenmediği anlamına gelir" şeklindeki ikinci görüşe göre ise; 1982 Anayasası'nda kamu görevlilerinin sendikal hakları tanınmamaktadır (Gülmez, 1996b: 10-11).

1982 Anayasası'ndaki boşluğa ve bu konudaki görüş ayrılıklarına rağmen bu dönem, iç hukukta yasaklayıcı bir hüküm bulunmaması gerekçesiyle Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının kurulmasına sahne olmuştur. İlk kamu görevlileri sendikası olarak kabul edilen Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası (Eğitim-İş)'nın 28 Mayıs 1990 tarihinde kurulmasından sonra, kamu görevlileri sendikalarının sayısı artmaya başlamıştır. Eğitim-İş, yine 1990 yılında kurulan Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendiksı (Eğit-Sen) ile 23 Ocak 1995 tarihinde birleşerek EĞİTİM-SEN adını almıştır (Benli, 2003: 95). Kamu görevlileri sendikalarının sayısındaki bu artış, üst kuruluş şeklindeki örgütlenmeleri de beraberinde getirmiş; başta 1992 yılında Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu (Türkiye KAMU-SEN) ve 1995 yılında Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN) ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) olmak üzere olmak üzere çok sayıda konfederasyon kurulmuştur (Gülmez, 2002b: 1).

Kamu görevlileri sendikalarının toplumsal yaşamda fiili olarak faaliyete geçmiş olmaları ve onaylanan uluslararası sözleşmelere uyum sağlanması gibi nedenlerle nihayet 1995 yılında kamu görevlileri sendikalarını yasal dayanağa kavuşturan bir anayasa değişikliği gerçekleşmiştir (Kaya, 2002: 28). Bu anayasa değişikliği 23 Temmuz 1995 tarihinde çıkarılan ve 1982 Anayasası'nın 52. maddesini kaldıran ve 53. maddesinde değişiklik yapan 4121 Sayılı Kanun ile söz konusu olmuştur.

1982 Anayasası'nın ilk halinde Temel ve Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması başlığı altında 13. maddede "Temel hak ve özgürlüklerin; devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyet'in, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceği" düzenlenmekteydi. 4121 Sayılı Kanun ile kaldırılan 52. madde ise; "Sendikalar, 13. 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 işyerine çalışmamayı haklı göstermez (...)" şeklindedir. Bu maddenin kaldırılmasıyla, sendikaları kontrol altında tutmak amacıyla getirilen genel siyaset yapma yasağı ve idari denetim son bulmuştur.

1982 Anayasası'nın "İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir" şeklindeki 53. maddesine ise; "128. maddenin ilk fırkası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına izin verilen (...) sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler" ifadeleri eklenmiştir. Böylece kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmış ve işçileri kapsayan toplu iş sözleşmesine bir alternatif olarak toplu görüşme yapabilecekleri düzenlenmiştir. Fark edileceği gibi, kamu görevlilerinin sendikal hakları toplu iş sözleşmesini düzenleyen bir madde içinde tanınmış bulunmaktadır. Böylesine önemli bir değişikliğin bu şekilde

gerçekleştirilmesi Anayasa yapma tekniği açısından sorunlu olmakla eleştirilmiştir (Tuncay, 2007: 163).

4121 Sayılı Kanun'un getirdiği bu değişikliklere uygun şekilde 12 Haziran 1997 tarihinde 4275 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. 4275 Sayılı Kanun ile 657 Sayılı DMK'nın 22. maddesine yeniden "kamu görevlilerinin, Anayasa'da ve özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabileceği ve bunlara üye olabileceği" hükmü getirilmiş ve 1961 Anayasası dönemindeki düzenlemeye geri dönülmüştür.

2001 yılında kamu görevlilerinin sendikal haklarını ilgilendiren bir anayasa değişikliği daha söz konusu olmuştur. 3 Ekim 2001 tarihinde 4709 Sayılı Kanun ile 1982 Anayasası'nın 51. Maddesi değiştirilerek, yalnızca "işçi ve işverenler"e tanınmış bulunan sendika kurma hakkının kapsamı, kamu görevlilerini de içerecek şekilde "çalışanlar ve işverenler" için genişletilmiştir. Kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluşlar kurma hakkı 1995'deki anayasa değişikliğiyle zaten tanınmış olduğundan; 2001 yılındaki bu değişikliği, 1995 yılındaki değişiklikte eleştirilen teknik sorunun düzeltilmesi olarak değerlendirmek mümkün görünmektedir.

Bu noktada Cumhuriyet sonrası dönemdeki gelişmeleri özetlemek gerekirse; kamu görevlileri sendikacılığı Türk hukuk sistemine 1961 Anayasası ile girmiş, 1962 yılında çıkarılan 624 ve 657 Sayılı Kanunlarla pekiştirilmiş ve 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır. 1971'de yapılan anayasa değişikliğinden sonra, kamu görevlilerinin sendikal hakları tekrar ancak 1995 tarihinde çıkarılan ve 1982 Anayasası'nın 53. maddesinde değişiklik yapan 4121 Sayılı Kanun ile tanınmıştır. 1995 yılındaki anayasa değişikliğine uygun olarak 1997 yılında DMK da yeniden düzenlenmiştir. Son olarak 2001 yılındaki anayasa değişikliği ile Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin yasal çerçeve birbiriyle uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Gerçekten de, 1982 Anayasası döneminde görülen kamu görevlileri sendikacılığı, hukukun yarattığı değil, hukuku yaratan türde bir sendikacılık olarak değerlendirilmektedir (Gülmez, 2002b: 7).

1990-2001 yılları arasında Türkiye'de toplamda 114 kamu görevlileri sendikası ve konfederasyonu kurulmuştur. Bu sendika ve konfederasyonların yıllara göre sayısal dağılımları aşağıdaki tablodan görülebilir.

Tablo 6: Türkiye'de 1990-2001 Yılları Arasında Kurulan Sendika (S) ve Konfederasyon (K) Sayıları

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
S	6	5	41	8	9	14	6	2	2	1	6	8
K	-	-	1	-	-	3	-	-	-	-	2	-

Kaynak: Gülmez, 2002b: 7.

Tablo 6, 1992 ve 1995 yıllarında sendika sayılarında bir artış olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durumu yasal çerçevedeki değişikliklerle açıklamak mümkün görünmektedir.

Türkiye'deki kamu görevlilerinin sendikal hakları günümüzde, 2001 yılında çıkarılan 4688 Sayılı Kanun ile korunmaktadır.

4688 Sayılı Kanun'un çıkarılması ve sonrasında yaşanan gelişmeler kamu görevlileri sendikalarına ilişkin hala içinde olduğumuz 1982 Anayasası dönemindeki en güncel gelişmeler olduklarından, ayrı bir başlıkta incelenmeye değer görünmektedir.

3.2. 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU

3.2.1. 4688 SAYILI KANUN'UN GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

25 Haziran 2001 tarihinde TBMM tarafından kabul edilip 12 Temmuz 2001 tarih ve 4628 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdiğinde adı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" olan 4688 Sayılı Kanun, Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının kuruluş ve işleyiş esaslarının belirleyen en önemli yasal

düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. 4688 Sayılı Kanun'un günümüzdeki adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olup, bu adı 4 Nisan 2012 tarihinde çıkarılan 6289 Sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile almıştır.

4688 Sayılı Kanun'un amacı, 1. maddede "kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" şeklinde açıklanmıştır.

4688 Sayılı Kanun'un kapsamı, çalışmada daha önce Türkiye'deki kamu görevlilerinin kimler olduğu değerlendirilirken ortaya konulmuştu. Hatırlamak gerekirse; 4688 Sayılı Kanun kapsamında sendikal hakları tanınan kamu görevlileri 2. maddede "devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri" olarak sıralanmıştır.

4 Nisan 2012 tarih ve 6289 Sayılı Kanun ile değişikliğe uğramış 3. maddede ise kamu görevlileri; "kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri" olarak tanımlanmaktadır.

Sendikaya üye olamayacak kamu görevlileri ise 15. maddede belirlenmiştir. Buna göre:

- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde çalışan kamu görevlileri,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,
- Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükeköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- Mülki idare amirleri,
- Silahlı kuvvetler mensupları,
- Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,
- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli[9] ve,
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

[9] Bu bentte yer alan "özel güvenlik personeli" ibaresi 4/4/2012 tarih ve 6289 sayılı Kanun'un 31. maddesi ile kanun metninden çıkarılmış; "Emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli" ibaresi ise Anayasa Mahkemesi'nin 29/1/2014 tarih ve E: 2013/130, K: 2014/18 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Söz konusu bu değişikliklerden sonra, 9 Ekim 2012 tarihinde Türkiye'deki ilk polis sendikası olan Emniyet Sendikası (Emniyet-Sen) kurulmuştur. Bu durum, Türkiye'de polislerin sendika kurma ve sendikalara üye olma haklarının olup olmadığı tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Günümüzde Emniyet-Sen yasal dayanaklarına ilişkin olarak Ankara Valiliği ile hala hukuki bir mücadele içindedir. Konuya ilişkin son gelişmeler için **Bkz.:** http://www.emniyetsen.org.tr/haber?id=42, E.T.: 15.10.2015.

4688 Sayılı Kanun'a göre sendika kuramayacaklar ve kurulan sendikalara üye olamayacaklardır.

Kanun'un 4. maddesinde kamu görevlileri sendikalarının kuruluş esasları ortaya konulmaktadır. Buna göre kamu görevlileri sendikaları, "hizmet kolu esasına göre ve Türkiye çapında etkinlikte bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur." Görüleceği gibi bu madde ile; genelde iş kolu ve iş yeri sendikacılığı görülen işçi sendikalarının aksine kamu görevlileri sendikalarının kurulmasında hizmet kolu esası belirlenmektedir. Kamu görevlileri sendikalarının kurulabileceği hizmet kolu sayısı ise, kamu hizmetlerinin niteliği ve kamu görevlilerinin yoğunluğu dikkate alınarak sınırlandırılmıştır (Eren, 2002: 109-110). Kanun'da büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler, yerel yönetim hizmetleri, basın, yayın ve iletşim hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, tarım ve ormancılık hizmetleri, enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri ve diyanet ve vakıf hizmetleri olmak üzere toplam 11 adet hizmet kolu sıralanmaktadır (5. madde).

4688 Sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ise, kamu görevlileri sendikalarının üst sendikal örgütlenmelere ve uluslararası kuruluşlara üyelikleri düzenlenmektedir. Buna göre; "Sendikalar, ancak bir konfederasyona üye olabilirler. Birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyelikler geçersizdir." "Sendika ve konfederasyonlar, tüzüklerinde gösterilen amaçlarını gerçekleştirmek üzere uluslararası kuruluş kurabilir, amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara üye olabilir ve üyelikten çekilebilir. Sendika ve konfederasyonlar bu kapsama giren üyelik işlemlerini ve faaliyetlerini gerçekleşme tarihinden itibaren 15 gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirir. Bildirime ilgili kuruluşun tüzüğü de eklenir." Görüleceği gibi, sendikaların ulusal düzeyde üst örgütlenmelere katılmaları ve sendika ve konfederasyonların uluslararası kuruluşlara üye olmalarında ayrıntılı şartlar ve zorlaştırıcı hükümler bulunmamaktadır (Eren, 2002: 121).

Kamu görevlileri sendikalarının ve konfederasyonların serbestçe bulunabilecekleri faaliyetler 4688 Sayılı Kanun'da 19. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, "kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu kanundaki hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir." Aynı maddede, sendika ve konfederasyonların kuruluş amaçları doğrultusunda ve toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeterek yürütebilecekleri faaliyetler belirlenmiştir. Bu faaliyetler;

- Genel olarak kamu görevlilerinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu sözleşmenin uygulanmasını izlemek üzere yapılacak çalışmalara temsilciler göndermek,

- Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilciler göndermek,

- Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak,

- Üyelerinin mesleki yeterliliklerinin arttırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar yapmak ve yayınlarda bulunmak,

- Üyelerinin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek,

- Üyelerinin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki gerekliliğin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalara taraf olmak,

- Üyeleri ve ailelerinin yararlanmaları için hizmet amacıyla, eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, misafirhane, spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları kurmak ve yönetmek ile herhangi bir bağışta bulunmamak kaydı ile üyeleri için kooperatifler kurulmasına yardım etmek ve nakit mevcudunun yüzde onundan fazla olmamak kaydıyla bu kooperatiflere kredi vermek,

- Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin gerçekleşmesi durumunda, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapılması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ayni ve nakdi yardımda bulunmak

olarak sıralanmaktadır. Bu faaliyetleri yürütebilmek için ihtiyaç duyacakları mali güce ve bunun denetlenmesine ilişkin düzenlemeler ise Kanun'un 24, 25, 26 ve 27. maddelerinde yer almaktadır. Buna göre, sendika ve konfederasyonların gelirleri; üyelerinin ödeyeceği üyelik aidatları, faaliyetlerinden elde edecekleri gelirler, bağış ve yardımlar ve mal varlığından elde edilen gelirler olarak belirlenmiştir.

Kanun'un 20. maddesi ise, sendika ve konfederasyonlara yasak olan faaliyetleri düzenlemektedir. Buna göre; sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişlerinin Anayasa'da belirtilen Cumhuriyet'in niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamayacağı, kamu makamları ve siyasi partilerle karşılıklı maddi yardım ilişkisine giremeyecekleri, siyasi partilerin kuruluşları içinde yer alamayacakları ve onların ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamayacakları ve ticaretle uğraşamayacakları belirtilmiştir.

Görüleceği gibi; 4688 Sayılı Kanun, amacının ortaya konulduğu 1. maddesine de uygun olarak büyük ölçüde sendika hakkını ve sendika ve konfederasyonlara ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu yönüyle 4688 Sayılı Kanun'un, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu'ndan birçok alıntı yapılarak ve uluslararası sendikal düzenlemelere uyum sağlama kaygısı duymadan hazırlandığına dair eleştiriler bulunmaktadır (Gülmez, 2001: 2).

4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarında ve bunların üye sayılarında hızlı bir artış görülmüştür. Tablo 7'de Türkiye'de kamu görevlilerinin 2002-2012 yılları arasındaki sendikalaşma oranları ortaya konulmuştur.

Tablo 7: Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikalaşma Oranları (2002-2012)

Yıllar	Kamu Görevlisi Sayısı	Sendikalı Kamu Görevlisi Sayısı	Sendikalaşma Oranı %
2002	1.357.326	650.770	47,94
2003	1.272.267	788.846	62,00
2004	1.564.777	787.882	50,35
2005	1.584.490	747.617	47,18
2006	1.568.324	779.399	49,70
2007	1.617.410	855.463	52,89
2008	1.691.299	930.397	55,01
2009	1.784.414	1.017.072	56,99
2010	1.767.737	1.023.362	57,89
2011	1.874.543	1.195.102	63,75
2012	2.017.978	1.375.661	68,17

Kaynak: Uysal, 2014: 104.

Görüleceği gibi, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra sürekli yükselmiştir.

Günümüzde Türkiye'de faaliyet gösteren toplam on kamu görevlileri konfederasyonu bulunmaktadır. En fazla üyeye sahip üç kamu görevlisi konfederasyonu MEMUR-SEN, Türkiye KAMU-SEN ve KESK olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer konfederasyonlar ise; Bağımsız Kamu Görevlileri Konfederasyonu (BASK), Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfderasyonu (HAK-

SEN), Birleşik Kamu İşgörenleri Sendikaları Konfederasyonu (BİRLEŞİK KAMU-İŞ), Demokratik Sendikalar Konfederasyonu (DESK), Tüm Memur Sendikaları Konfederasyonu (TÜM MEMUR-SEN), Cihan Sendikaları Konfederasyonu (CİHAN-SEN) ve Eksen Sendikalar Konfederasyonu (EKSEN) olarak sıralanmaktadır.

Çalışmanın sonunda bulunan EK-1'de "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonlarının Üye Sayılarına İlişkin 2015 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ" yer almaktadır. Burada, Türkiye'deki kamu görevlileri sendikalarının hizmet kollarına göre isimleri, üye sayıları, bağlı oldukları konfederasyon ve sendikalaşma oranları görülmektedir. Buna göre, günümüzde en yüksek üye sayısına ve sendikalaşma oranına sahip sendikaların MEMUR-SEN bünyesindeki sendikalar olduğu dikkat çekmektedir.

Ayrıca, DPB tarafından ortaya konulan verilere göre Türkiye'deki konfederasyonların yıllar içindeki üye sayıları Tablo 8'de; yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın verilerine göre bu konfederasyonların 2015 yılının Temmuz ayında saptanan son üye sayıları ise Tablo 9'da gösterilmektedir.

Tablo 8: Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları (2002-2013)

	Memur-Sen	Türkiye Kamu-Sen	KESK	Birleşik Kamu-İş	Hak-Sen	DESK	BASK	Bağımsız Sendikalar	Tün Memur-Sen
2002	41.871	329.065	262.348	-	-	-	1.319	15.776	-
2003	98.146	385.425	295.830	-	-	-	5.209	4.236	-
2004	137.937	342.921	297.114	-	-	-	5.228	3.535	-
2005	159.154	316.038	264.060	-	-	-	4.696	3.487	-
2006	203.851	327.329	234.336	-	-	-	4.731	9.061	-
2007	231.987	350.727	249.725	-	-	-	5.718	17.232	-
2008	314.701	357.841	223.460	18.529	2.261	-	4.226	10.118	-
2009	376.355	375.990	224.413	20.731	2.967	-	4.976	11.629	-
2010	392.171	369.600	219.195	21.731	3.060	2.881	3.628	11.088	-
2011	515.378	394.497	232.083	26.422	3.499	4.146	3.627	15.450	-
2012	650.328	418.991	240.304	3.347	4.016	4.577	3.078	20.890	-
2013	707.652	444.935	237.180	40.041	4.072	4.699	3.020	18.375	8.047

Kaynak: DPB (2015), http://www.dpb.gov.tr/istatistikler/sendikal_istatistikler (E.T.: 15.10.2015).

Tablo 9: Kamu Görevlileri Konfederasyonları Üye Sayıları (Temmuz 2015)

Konfederasyon Adı	**Üye Sayısı**
MEMUR-SEN	836.505
Türkiye KAMU-SEN	445.729
KESK	236.203
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	57.365
Bağımsız Sendikalar	49.186
CİHAN-SEN	29.000
TÜM MEMUR-SEN	8.338
DESK	5.982
BASK	4.360
HAK-SEN	4.187
EKSEN	2.173
Toplam	1.679.028

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2015), http://www.csgb.gov.tr/Portal/istatistikler/4688_istatistik_2015 (E.T.: 15.10.2015)

Tablo 8'de ortaya konulduğu üzere; 2002-2013 yılları arasında MEMUR-SEN'in üye sayısı 41.871'den 707.652'ye yükselerek yaklaşık on yedi kat artmışken; Türkiye KAMU-SEN ve KESK'in üye sayılarında bu kadar belirgin bir artış söz konusu olmamıştır. Hatta KESK'in üye sayısının söz konusu 11 yıl içinde 262.348'den 237.180'e düştüğü görülmektedir. Bu durum, iktidardaki siyasi partilerin kendilerine yakın siyasi görüşteki sendika ve konfederasyonlar aracılığıyla kamu kesimi çalışanlarını denetim altında tutmaya yönelik yaklaşımının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir (Mahiroğulları, 2011: 204).

4688 Sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin sendikal hakları 2001-2010 yılları arasında toplu görüşme çerçevesinde, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinden sonra ise toplu sözleşme çerçevesinde düzenlenmiştir.

Çalışmada kamu görevlileri sendikalarının 2001 yılı sonrasındaki etkinliği söz konusu bu sendikal haklar açısından değerlendirildiği için, 4688 Sayılı Kanun'un bu sendikal haklara ilişkin getirdiği düzenlemeleri ayrı bir başlıkta ele almak gerekmektedir.

3.2.2. 4688 SAYILI KANUN'A GÖRE TOPLU GÖRÜŞME, TOPLU SÖZLEŞME VE GREV HAKLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

3.2.2.1. Toplu Görüşme Hakkı (2001-2010)

Yürürlüğe girdiği 2001 yılından itibaren 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğine kadar 4688 Sayılı Kanun ile kamu görevlilerine yalnızca toplu görüşme hakkı verilmiştir. 4688 Sayılı Kanun'un ilk halinde toplu görüşmeye ilişkin düzenlemeler "Toplu Görüşme" başlığını taşıyan Altıncı Bölüm'de 28. ve 35. maddeler arasında yer almıştır.

Buna göre, toplu görüşme "kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik arttırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme" olarak tanımlanmıştır.

Toplu görüşmenin tarafları 29. maddede, devleti temsilen Kamu İşveren Kurulu ve kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonların temsilcileri olarak belirlenmiştir. Aynı maddede, Kamu İşveren Kurulu'nun; Başbakan'ın görevlendirdiği bir Devlet Bakanı başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, Devlet Personel Başkanı ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü'nden oluştuğu belirtilmiştir.

Kamu İşveren Kurulu ve kamu görevlilerini temsilen her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları

konfederasyonların temsilcileri arasında yapılacak toplu görüşmelerin kapsamı, ekonomik ve mali nitelikteki haklarla sınırlı tutulmuştur. Böylece 1982 Anayasası'nın 128. maddesindeki "memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" ifadesinde yer alan konulardan yalnızca 'aylık ve ödenekler' ile ilgili olanlar toplu görüşme kapsamına alınmaktadır. Diğer konular için, 657 Sayılı DMK başta olmak üzere, ilgili diğer personel kanunları ve bunlara dayanılarak çıkarılmış tüzük ve yönetmeliklerdeki düzenlemeler geçerlidir (Gülmez, 2002c: 514).

4688 Sayılı Kanun'un ilk halinde toplu görüşmenin detayları 30 ve 35. maddeler arasında düzenlenmiştir. Buna göre: Toplu görüşme yapma yektisinin devleti temsilen Kamu İşveren Kurulu'na ait olduğu açık olmakla birlikte; kamu görevlileri adına toplu görüşmeye katılacak her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından her yıl 31 Mayıs tarihinde tespit edilen sendika ve konfederasyon üye sayıları dikkate alınarak belirlenir ve Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle açıklanır (30. madde ikinci fıkra). Yetkileri kesinleşen kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile Kamu İşveren Kurulu toplu görüşmelere başlamak üzere her yıl Ağustos ayının on beşinci günü toplanır (32. madde ikinci fıkra). Toplu görüşmeler, en geç on beş gün içinde sonuçlandırılır ve anlaşmaya varılması durumunda düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanarak Bakanlar Kurulu'na sunulur (34. madde birinci fıkra). Ancak toplu görüşmeler her zaman anlaşmaya sonuçlanmamaktadır. On beş gün içinde anlaşmaya varılamazsa, taraflardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulu'nu toplantıya çağırabilir (35. madde birinci fıkra). Tarafların Uzlaştırma Kurulu'nun kararlarına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü bir tutanakla belirlenerek Bakanlar Kurulu'na sunulur (35. madde dördüncü fıkra). Uzlaştırma Kurulu'nun bağlayıcılığına ilişkin bir düzenleme bulunmamakla birlikte, uygulamada Uzlaştırma Kurulu kararlarının bağlayacılığı olmamıştır. Uzlaşmaya varılarak imzalanan "mutabakat metni" ya da anlaşmazlık tutanağı ile sonuçlanan toplu anlaşma, toplu sözleşme yerine geçmemektedir. Söz konusu bu toplu anlaşma ancak yasamanın ya da yürütmenin

yapacağı düzenlemeyle kesinleşip bağlayıcılık kazanmaktadır (Eren, 2002: 128-131).

Görüleceği gibi, kamu görevlilerinin sendikal haklarının geliştirilmesi konusundaki en önemli adım 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılması olmuştur. 14 Ağustos 2001 tarihinde AK Parti adıyla kurulduktan yaklaşık bir yıl sonra 2002 genel seçimlerinde 365 milletvekili çıkararak tek başına iktidara gelmesinden (http://www.secim-sonuclari.com/2002, E.T.: 15.10.2015) bu yana Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), bu gelişmenin taşıyıcısı olmuştur. AKP'nin bu rolünü, iktidarda olduğu süre boyunca çıkardığı çeşitli parti ve hükümet programlarını inceleyerek değerlendiren Aziz Çelik'e göre; iktidar partisi çalışma yaşamına ilişkin politikalarıyla bireysel çalışma ilişkilerinde esnekliği yaygınlaştırırken, toplu çalışma ilişkilerinde ise otoriter bir eğilim göstermiştir (2015: 153-160).

AKP, yayınladığı ilk parti programında "örgütlenme özgürlüğünün önü açılacak, sendikalaşma teşvik edilerek kamu görevlilerinin grevli ve toplu sözleşmeli sendikal hak ve özgürlüklere kavuşturulması için gereken mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilecektir" şeklinde taahhütte bulunmuştur. 4688 Sayılı Kanun'un AKP'nin iktidara geldiği yıl çıkarılmasını bu anlamda atılmış önemli bir adım olarak değerlendirmek mümkün görünmektedir. Ancak 4688 Sayılı Kanun'nın çıkarıldığı 2001 yılı ile son Anayasa değişikliğinin gerçekleştirildiği 2010 yılı arasında AKP'nin bu konularda somut adımlar attığını söylemek güçtür. Sendikal hak ve özgürlüklerin kağıt üzerinde tanınmış olmaları, uygulamada eksiksiz yerine getirildikleri anlamına gelmemektedir.

14 Mart 2003 ve 29 Ağustos 2007 tarihleri arasında faaliyet gösteren 59. Türkiye Hükümeti Hükümet Programı'nda "sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev" ifadelerine hiç yer vermemiştir. Buna karşılık, "piyasa" ifadesinin birçok kez kullanıldığı görülmektedir. Benzer şekilde 29 Ağustos 2007 ve 6 Temmuz 2011 tarihleri arasında faaliyet gösteren 60. Hükümet'in açıkladığı Hükümet Programı'nda da "sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev" ifadeleri yer almazken, "Çalışma yaşamına ilişkin bürokratik formaliteler daha da basitleştirilecektir" denilerek devletin küçültülmesine yönelik bir hedefin söz konusu olduğu açıklanmıştır (Çelik, 2015: 161).

Kamu görevlilerinin AKP iktidarıyla yönetilen devlet karşısındaki hak ve çıkarlarını yalnızca toplu görüşme aracılığıyla arayabildiği 2001-2010 yılları arasında bu noktaya kadar değinilen yasal düzenlemeler çerçevesinde toplamda 8 toplu görüşme gerçekleşmiştir. Bu noktada, bu toplu görüşmeleri ve bunların etkinliğini değerlendirmek yerinde olacaktır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayınladığı verilere göre; 2002 ve 2003 yıllarındaki toplu görüşmeler, Kamu İşveren Kurulu ile Türkiye KAMU-SEN, KESK ve bu konfederasyonlara bağlı hizmet kollarında en çok üyeye sahip bulunan sendikalar arasında geçmiştir. Bu yıllarda yapılan toplu görüşmelerde taraflar arasında anlaşma sağlanamayınca, sendika ve konfederasyonlar Uzlaştırma Kurulu'na başvurmuş ancak Uzlaştırma Kurulu kararları Bakanlar Kurulu tarafından uygulanmamıştır. Kamu görevlileri için hükümet tarafından tek yanlı olarak belirlenen ücret artışları gerçekleşmiş, dolayısıyla toplu görüşmeler işlevsiz kalmıştır.

2004 yılındaki toplu görüşmeler, Kamu İşveren Kurulu ile Diyanet ve Vakıf Hizmetleri hizmet kolunda yetkili sendika olma hakkını elde eden Diyanet-Sen ve onun bağlı bulunduğu MEMUR-SEN, Türkiye KAMU-SEN ve KESK arasında gerçekleşmiştir. Yapılan toplu görüşmelerde hükümet kamu görevlilerinin maaşlarına 2005 yılında yapılacak yıllık ortalama kümülatif zamma ilişkin teklifini yüzde 8,2'den yüzde 10'a yükseltmiş ve KESK, KAMU-SEN ve MEMUR-SEN bu teklife şerh koymuştur. Şerhli de olsa sağlanan mutabakat sonucunda en düşük kamu görevlisi maaşı 2005 yılının ilk yarısında yüzde 5,8 ve ikinci yarısında yüzde 6 oranında zamlanmıştır.

2005 yılındaki toplu görüşmelerde taraflarda bir değişiklik olmamıştır. Kamu İşveren Kurulu'nun teklifine yalnızca KESK şerh koymuş ve kamu görevlisi maaşlarına Ocak ve Temmuz aylarında ayrı ayrı yüzde 2,5 oranında zam yapılmıştır.

2006, 2007 ve 2009 yılları da, 2002 ve 2003 yıllarındaki gibi toplu görüşmelerin işlevsiz kaldığı ve hükümet tarafından tek yanlı olarak belirlenen ücret artışlarının gerçekleştiği yıllar olmuştur. Buna göre, kamu görevlilerinin maaşlarına yapılacak zam oranları: 2007 yılında alt kademe kamu görevlileri için yüzde 4+4 ve diğer

kademelerdeki kamu görevlileri için 3+3, 2008 yılında tüm kamu görevlileri için 2+2 olmak üzere toplamda yüzde 4; 2010 yılında ise yüzde 2,5+2,5 olmak üzere toplamda yüzde 5 olarak belirlenmiştir.

2008 ve 2010 yıllarındaki toplu görüşmeler mutabakat metniyle sonuçlanmış ve kamu görevlisi maaşlarına 2009 yılında Ocak ayında yüzde 4, Temmuz ayında yüzde 4,5 olmak üzere toplamda yüzde 8,5 zam yapılmasına; 2011 yılında ise yüzde 4+4 zam yapılmasına karar verilmiştir. (http://www.memurlar.net/haber/117096, E.T.: 15.10.2015).

Türkiye'deki kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları 2001-2010 yılları arasında yalnızca aylık ve ödenekleri konularında gerçekleştirebildikleri bu toplu görüşmelerde gerçek anlamda etkili olamamıştır. Bu durum; işçi sendikacılığı model alınarak oluşturulacak toplu sözleşmeli ve grevli bir kamu görevlileri sendikacılığı için gerekli yasal düzenlemenin yapılmasına ilişkin taleplerin artmasına neden olmuştur.

3.2.2.2. Toplu Sözleşme Hakkı (2010'dan Günümüze)

Türkiye'de devlet karşısındaki hak ve çıkarlarını yalnızca toplu görüşme ile temsil edebilen kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları, kendilerine toplu sözleşme hakkı tanınmaması durumunda anlaşmazlıkların süreceğini 2010 yılına kadar sürekli çeşitli vesilelerle ifade etmişlerdir. Mevcut yasal düzenlemeler, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınabilmesi için bir anayasa değişikliği yapılmasını gerektirdiğinden, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının bu talebi karşılanamamıştır. Ancak 2010 yılına gelindiğinde, toplu sözleşme hakkına ilişkin bu talep kendisine, Türkiye kamuoyuna "Yetmez Ama Evet" kampanyasıyla tanıtılan Anayasa Değişikliği Pakedi'nde yer bulmuştur. TBMM'de kabul edilen Anayasa Değişikliği Pakedi, dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulmuş ve yüzde 57,88 oranında Evet oyu alarak kabul edilmiştir http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/09/20100923-10.htm, E.T.: 15.10.2015).

Bu çerçevede, 13 Mayıs 2010 tarihinde 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5982 Sayılı ve "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 1982 Anayasası'nın toplam 26 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler arasında kamu görevlileri sendikalarını ilgilendirenler, 53. ve 128. maddelerde yapılan değişiklikler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Buna göre; daha önce 1995 yılındaki anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı tanıyan 53. maddede tekrar bir değişiklik söz konusu olmuştur. Bu değişiklik ile 1982 Anayasası'nın 53. maddesine "(...) Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir" ifadeleri getirilmiş ve düzenleme bugünkü halini almıştır.

"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" şeklindeki 128. maddeye ise 2010 anayasa değişikliğini gerçekleştiren 5982 Sayılı Kanun'un 12. maddesi ile "Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır" ifadesi eklenmiştir.

Söz konusu bu değişikliklerin önemi, tarafların yürütülen toplu görüşmelerde anlaşamamaları durumunda Uzlaştırma Kurulu yerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurmalarının düzenlenmesinde yatmaktadır. Buna göre; Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kararının kesin olacağı ve toplu sözleşme yerine geçeceği belirtilmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının emekliler için de geçerli olmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla

düzenlenmesi öngörülerek, emeklilerin de toplu sözleşmenin sonuçlarından faydalanmasının önü açılmıştır.

1982 Anayasası'nın 53. ve 128. maddelerinde yapılan bu değişikliklerle dayanarak 4 Nisan 2012 tarihinde 6289 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. 6289 Sayılı bu kanunla 4688 Sayılı Kanun'un adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiş ve toplu görüşmeyi düzenleyen hükümlerin yerine toplu sözleşmeyi düzenleyen hükümler getirilmiştir. Böylece, Türkiye'de kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına kavuşmuş bulunmaktadır.

Toplu sözleşme, 6289 Sayılı Kanun'la değişik 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 1. maddesinde (h) fıkrasında "Bu Kanun'da belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu görüşmeler sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme" olarak tanımlanmaktadır.

Toplu sözleşmenin esaslarına ilişkin hükümler ise, değişiklikten önce başlığı Toplu Görüşme olan Altıncı Kısım'da 28 ile 34. maddeler arasında yer almaktadır. Buna göre 28. maddede "Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar. Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamaz" şeklindeki ifadelerle kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşmenin kapsamı belirlenmiştir.

4688 Sayılı Kanun'un 29. maddesinde toplu sözleşmenin tarafları, kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti ve kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti olarak belirlenmiştir. Buna göre: Kamu İşveren Heyeti; Devlet Personel Başkanlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın 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 oluşmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti ise; bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibariyle en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci, her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci (11 hizmet kolundan 11 temsilci), bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibariyle birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere toplamda on beş üyeden oluşmaktadır.

Kanun'un 31. maddesinde toplu sözleşmeyle sonlanmak üzere toplu görüşmelerin son rakamı tek olan yıllarda yapılacağı belirtilmektedir. 34. maddede ise tarafların anlaşamaması durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvuracakları ve Kurul'un kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olacağı belirtilmektedir. Aynı maddenin (e) fıkrasında Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun her toplu sözleşme dönemi için;

- Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulu'nca Başkan olarak seçilecek bir üye,
- Kamu İşveren Heyeti Başkanı'nca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'ndan görevlendirelecek birer üye,
- Bağlı sendikaların üye sayısı itibariyle en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
- Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarında en az Doçent ünvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilecek bir üye ve,

- Bağlı sendikaların üye sayısı itibariyle en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere yukarıda sayılan bilim dallarından en az Doçent ünvanını taşımak kaydıyla önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilecek bir üye

olmak üzere toplamda on bir üyeden oluşacağı belirtilmiştir.

59. ve 60. hükümet programlarının aksine Üçüncü Erdoğan Hükümeti olarak da adlandırılan ve 6 Temmuz 2011 ile 29 Ağustos 2014 tarihleri arasında görev yapan 61. Hükümet'in Hükümet Programı'nda, sendikal hak ve özgürlüklerden söz edildiği görülmektedir. Çelik, bu durumu 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğine bağlamaktadır (2015: 161). Gerçekleşen Anayasa değişikliği ve buna bağlı olarak 4688 Sayılı Kanun'da değişiklik yapılmasıyla, kamu görevlileri devlet karşısındaki hak ve çıkarlarını toplu sözleşme aracılığıyla korumaya başlayabilmiştir.

2010 yılından günümüze kadar geçen sürede 3 adet toplu sözleşme yapılmış ve bunlarda kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti ile kamu görevlileri adına MEMUR-SEN başkanlığındaki Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti taraf olmuştur.

30 Nisan-21 Mayıs 2012 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplu sözleşme görüşmelerinde taraflar arasında anlaşma sağlanamamış ve görüşmelere katılan kamu görevlileri sendika ve konfederasyonları Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurmuştur. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, 2012 ve 2013 yılını kapsayacak toplu sözleşmelere ilişkin yapılan itirazları 29 Mayıs 2012 tarihinde gerçekleştirdiği bir toplantıyla karara bağlamış ve on beş sayfalık bir karar metni yayımlamıştır (http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601.htm, E.T.: 21.10.2015).

2013 yılındaki toplu sözleşme görüşmeleri ise, 14 Ağustos 2013 tarihinde Resmi Gazete'de "Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan İkinci Toplu Sözleşme" başlığıyla yayımlanan toplu sözleşme ile sonlanmıştır.

2015 yılında gerçekleştirilen son toplu sözleşmede ise; 2016 yılında kamu görevlilerinin maaşlarına ilk altı ayda yüzde 6, ikinci altı ayda yüzde 5 olmak üzere

toplamda 11 oranında zam yapılması kararıyla sonuçlanmıştır. Bu toplu sözleşmede ayrıca, 2017 yılında yapılacak zam oranı da yüzde 3+4 olarak belirlenmiştir.

Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in 22 Ağustos 2015 tarihinde yaptığı "2014-2015 dönemini kapsayan toplu sözleşmede, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren 22, hizmet kolunda ise 85 kazanım sağlanmıştı. Bugün bağıtlanan ve 2016-2017 yıllarını kapsayan üçüncü dönem toplu sözleşme görüşmelerinde ise kamu genelini ilgilendiren 40, hizmet kollarını ilgilendiren 169 konuda mutabakat sağlandı" (http://www.haberler.com/kamu-gorevlilerinin-toplu-sozlesme-gorusmeleri-3-7620853-haberi/, E.T.: 21.10.2015) şeklindeki açıklaması da 2013 ve 2015 toplu sözleşmelerinin sonuçlarını ortaya koymaktadır.

3.2.2.3. Grev Hakkı

1982 Anayasası'nda grev hakkı 53. maddede "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir. Grev hakkı ve lokavt iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz. (...) Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez" ifadeleriyle, yalnızca işçilere tanınmaktadır. 4688 Sayılı Kanun'da ise kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin düzenlemeye 657 Sayılı DMK'da rastlanmaktadır. Yasaklar başlıklı Dördüncü Bölüm'de 26. maddede toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı, 27. maddede ise grev yasağı yer almaktadır. Buna göre; "devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır" ve, "devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler" ifadeleriyle Türkiye'de kamu görevlilerine grev yasaklanmıştır.

DMK'da açıkça yer alan bu hükümlere rağmen, Türkiye'deki kamu görevlilerinin grev haklarının olup olmadığı tartışılmaktadır. Bunun nedeni; Türkiye'nin ILO tarafından hazırlanmış olan 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 No'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi'ni onaylamış olmasıdır.

1982 Anayasası'nın 90. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlara yapılacak andlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. (...) Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında bu hüküm uygulanır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz" şeklindeki düzenlemeye; 7 Mayıs 2004 tarihinde çıkarılan 5170 Sayılı Kanun ile "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır" hükmü eklenmiştir. İlk görüşe göre; 1982 Anayasası'ndaki bu değişikliğe dayanarak, sendikal hakları düzenleyen uluslararası çerçevenin Türkiye'deki iç hukuka üstün olduğu belirtilmekte ve 87 ve 98 No'lu Sözleşmelerin kamu görevlilerinin grev hakkını tanıdığı kabul edilerek bunlara uyulması gerektiği iddia edilmektedir (Tuncay, 2007: 172).

Kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmadığını öne süren ikinci görüşe göre ise; ne 87 Sayılı Sözleşme'de ne de 98 Sayılı Sözleşme'de grev hakkına ilişkin düzenlemeler yer almamaktadır. Hatta bu sözleşmelerde varolan hiçbir düzenleme kamu görevlilerinin grev hakkının bulunduğu yönünde yorumlanamaz (Sarı, 2009: 16).

Kamu görevlilerinin grev hakkının olup olmadığına ilişkin bu tartışmaların temelinde yatan sorunun, Türkiye'deki kamu görevlisi kavramının uluslararası seviyede kabul gören kamu görevlisi tanımıyla uyuşmaması olduğunu söylemek

mümkün görünmektedir. Bu sorunun çözülmesi için, Türk hukukundaki işçi-memur ayrımını kaldırmak üzere ilgili kanunlara "kamu çalışanı" ifadesinin getirilmesi gerektiğine ilişkin öneriler dile getirilmişse de; bu konuda henüz bir değişiklik söz konusu olmamıştır (http://www.ilkehaber.com/haber/isci-memur-ayrimi-tarihe-karisiyor-7402.htm, E.T.: 21.10.2015).

Türkiye'de kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin 1982 Anayasası'nda ve 4688 Sayılı Kanun'da bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, günümüze kadar gerçekleştirilmiş bulunan grevler iç hukukumuza göre yasadışı hale gelmektedir. Gerçekten de, ülkemizde sendikalarının kararına uyarak greve katılan kamu görevlilerine 657 Sayılı DMK'nın "özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmeme" durumunda uygulanacak disiplin işlemlerini düzenleyen 125. maddenin c fıkrasına göre yaptırım uygulanabilmektedir. Ancak, ILO'nun 151 No.lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Sözleşmesi'nde 2. maddede "bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlere katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek" yasaklanmış olduğundan bu şekilde gerçekleştirilen disiplin işlemleri de uluslararası sözleşmelere aykırı olarak değerlendirilmekte ve kamu görevlilerinin görevlerinden uzaklaştırılması mümkün olmamaktadır (http://www.genelsaglikis.org.tr/grev-yasal-mi/, E.T.: 21.10.2015).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, Türkiye'deki kamu görevlileri ve bunların sendikalarının 4688 Sayılı Kanun'un çıkarıldığı 2001 yılı sonrasındaki etkinlikleri toplu sözleşme, toplu görüşme ve grev hakları çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde öncelikle Türk kamu personel rejiminde yaşanan dönüşüm, günümüzde kamu yönetiminde baskın olan yaklaşımları ortaya çıkaran arka plan çerçevesinde ortaya konulmuştur. Ülkemizde kamu personel rejiminin mevcut durumu kalkınma planları çerçevesinde ele alınmış ve dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte değerlendirilmiştir. İkinci olarak ise, disiplinler arası bir yaklaşımla, yasal bir çerçeve içinde Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında ve ilgili kanunlarda kamu görevlilerinin nasıl tanımlandığı ve memur, işçi, sözleşmeli personel ayrımının nasıl yapıldığı incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, öncelikle sendikacılığa ilişkin temel kavramlar ortaya konulmuştur. Sonrasında ise kamu görevlileri sendikacılığının dünyadaki gelişimi bu konuda öncü olan kimi ülke örnekleri üzerinden değerlendirilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının uluslararası alanda nasıl düzenlendiği mevcut uluslararası belge, beyanname ve sözleşmelerle ortaya konulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümü ise Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığının değerlendirilmesine ayrılmıştır. İlk olarak kamu görevlileri sendikacılığının ülkemizdeki tarihsel arka planı ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, Cumhuriyet öncesi dönemdeki gelişmeler ve Cumhuriyet'in ilanından sonraki gelişmeler ele alınmıştır. Ardından, ülkemizde 2001 yılında 4688 Sayılı Kanun'un çıkarılmasından sonra yeni bir boyut kazanan kamu görevlileri sendikacılığı ele alınmıştır. Türkiye'de üye sayıları itibariyle etkin olabilen kamu görevlileri sendikaları tanıtılarak, ülkemizde kamu görevlilerinin sendikalaşma oranları ve kamu görevlileri sendikalarına ilişkin diğer güncel veriler sunulmuştur. 2001 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu adıyla çıkarılan ve 2012 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu adını alan 4688 Sayılı Kanun'a detaylı olarak yer verilmiş

ve kamu görevlileri sendikalarının etkinliği toplu görüşme, toplu sözleşme ve grev hakları üzerinden 4688 Sayılı Kanun çerçevesinde incelenmiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığında, dünyada da Türkiye'de de önce bir yasaklama dönemi görülmüştür. Ancak dünya genelinde yaşanan gelişmeler ve ortaya çıkan yeni yönetim anlayışlarıyla devletin baskın rolü tartışılmaya başlanmıştır. Devletin rolünde kaçınılmaz bir dönüşüm söz konusu olmuş ve bu da demokratikleşmenin önünü açmıştır. Bu çerçevede kamu görevlileri sendikacılığı da yaygın hale gelmeye başlamıştır.

Çalışmada ortaya konan bilgiler ışığında, işçilerin, Sanayi Devrimi'nden sonra çalışma yaşamında karşılaştıkları sorunlar karşısında hak ve çıkarları için sendikal örgütlenmeler etrafında mücadele ettiği görülürken; kamu görevlilerinin bu konuda harekete geçmesinin zaman aldığı anlaşılmaktadır. Devletle aralarındaki hiyerarşik ilişki nedeniyle ve yerine getirdikleri kamusal hizmetlerin sürekli olması gerektiği kabul edildiğinden, kamu görevlilerinin sendikalaşması işçilerin sendikalaşmasından uzun yıllar sonra mümkün olmuştur. Küreselleşme, Yeni Sağ'ın ortaya çıkışı ve neo-liberalizmin yükselişi gibi nedenlerle toplumsal ve ekonomik yaşamda dünya genelinde gerçekleşen dönüşümle birlikte, birçok ülkede kamu personel sistemleri de değişmiştir. Esnekliğin ve sözleşmeli çalışmanın hakim olduğu özel sektör ilişkileri kamu sektöründe de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu durum, kamu görevlilerinin örgütlenmesini beraberinde getirmiştir.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, genel olarak statüleri ve yaptıkları işin gerektirdiği süreklilik nedeniyle işçilerden farklı düzenlemelere dayanmaktadır. Almanya, İngiltere, Fransa ve İsveç gibi gelişmiş ülkelerde, silahli kuvvetler ve polisler de dahil olmak üzere kamu görevlilerine örgütlenme özgürlüğü ve diğer sendikal haklar tanınmıştır. Ancak birçok ülkede, örgütlenme özgürlükleri benimsenmiş olmakla birlikte, kamu görevlileri hala toplu görüşme, toplu sözleşme ve grev haklarını etkin olarak kullanamamaktadır. Ayrıca söz konusu bu haklar, silahlı kuvvetler personeli ve polisler için büyük ölçüde sınırlanmakta ya da hiç bulunmamaktadır.

Türkiye'de Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı

İmparatorluğu'ndan devralınan yetersiz ve düzensiz kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi için birçok girişim söz konusu olmuştur. MEHTAP ve KAYA Raporları bu girişimlere örnek olarak gösterilebilir. Çıkarılan bir çok kanun ile uluslararası gelişmelere ve standartlara uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, kamu personel rejiminde çok eskilerden bu yana benimsenmiş olan statü hukuku hala varlığını sürdürmekte ve karmaşık olmayan sağlıklı bir yapıya kavuşturulamamaktadır.

Türkiye'deki kamu görevlisi kavramının uluslararası seviyede kabul gören kamu görevlisi tanımıyla uyuşması için gerekli adımlar atılmalıdır. Bunun için, Türk hukukundaki işçi-memur ayrımını kaldırmak üzere ilgili kanunlara "kamu çalışanı" ifadesinin getirilmesi gerektiğine ilişkin öneriler dikkate alınmalıdır. Bu çerçevede 657 Sayılı Kanun'un yerini alacak ve mevcut karmaşık yapıyı ortadan kaldıracak yeni bir düzenleme getirilmelidir. Kamu görevlilerinin sendikal hakları kısıtlanacaksa da, yeni tanımlar çerçevesinde yalnızca üst düzey kamu görevlileri için kısıtlanmalı ve bunların da istihdam koşulları herhangi bir örgütlü mücadeleyi gerektirmeyecek şekilde düzenlenmelidir.

2015 yılı itibariyle Türkiye'de toplamda 3.256.886 kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlar içinde statüleri itibariyle kanunlar çerçevesinde sendikalaşmalarına izin verilen kamu görevlisi sayısı 2.354.314'tür. Bu kamu görevlilerinin içinde toplam 11 hizmet kolunda sendikalaşmış olanların sayısı ise 1.679.028 olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu rakamlar Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının yüzde 71,32 olduğunu göstermektedir. Günümüzde böylesine yüksek bir orana ulaşılması kamu görevlileri sendikaları açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilecekse de; EK-1'de görülebileceği gibi, bu oranı arttıran üyeliklerin MEMUR-SEN üyelikleri olduğu düşünüldüğünde durumun gerçek mahiyeti ortaya çıkmaktadır. Sendikalaşma oranındaki bu artış tek bir konfederasyon için değil de bütün konfederasyonlar için geçerli olsaydı, Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının gelişmiş ülkeler seviyesinde etkili olduğunu söylemek mümkün olurdu.

Kamu görevlilerinin ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarını çözmek, ortak

çıkarlarını ve haklarını koruyup geliştirmek için kurulan örgütler olan kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının, kuruluş amaçlarının dışına çıkmadan ve belirli siyasal ve ideolojik çizgiler içinde olmaksızın tarafsız bir şekilde faaliyet göstermeleri gerekmektedir.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının en etkin olabildikleri alan toplu sözleşmedir çünkü kanunlar çerçevesinde yalnızca toplu sözleşme hakları bulunmaktadır. Bu açıdan, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğini ve buna dayanarak 2012 yılında 6289 Sayılı Kanun ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının verilmesini olumlu gelişmeler olarak değerlendirmek mümkündür. Yasal düzenlemelerdeki bu değişiklikler Türkiye'nin kabul ettiği uluslararası normlara da uygundur.

Toplu görüşmelerin ardından toplu sözleşmenin imzalanmasıyla sonuçlanan süreç, devlet ve kamu görevlileri arasındaki karşılıklı çıkarların pazarlık edildiği bir süreç olarak uyuşmazlık ve çatışmalara oldukça açıktır. Mevcut kanunlar çerçevesinde, tarafların anlaşamamaları durumunda başvurabilecekleri grev ya da greve çıkanların toplu olarak işten uzaklaştırılmasını ifade eden lovakt gibi araçlar söz konusu olmadığı için nihai kararı verme konusunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu durum, kamu görevlileri açısından etkili sonuçların elde edilmesini zorlaştırabilmektedir. Toplu sözleşmelerin kapsamı, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının yanında kamu görevlileri ve devlet arasındaki istihdam koşullarına yönelik diğer ilişkileri de içerecek şekilde genişletilirse bu sorun ortadan kalkabilir. Çünkü bu durumda hak ve çıkarlarını daha geniş bir perspektifte arayabilecek olan kamu görevlileri daha uzlaşmacı ve barışçıl bir yaklaşım sergileyecektir.

Mevcut yasal düzenlemeler kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı vermekteyse de, yalnızca toplu sözleşme hakkını kullanabilen kamu görevlileri sendikaları yeterince etkin olamamaktadır. Kamu görevlilerine, demokratik toplumlarda ekonomik hak ve çıkarların korunmasında önemli bir denge unsuru olarak kullanılan grev hakkının da tanınması gerekmektedir. Ancak, yasal değişiklikler sonrası toplu sözleşme hakkını elde eden kamu görevlilerinin grev hakkına kavuşmaları yakın gelecekte mümkün görünmemektedir.

Ülkemizde geçerli olan kamu personel sisteminin dayandığı en önemli ilkelerden ikisi olan kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin gerekleri açıktır. Sendikal haklar kapsamında örgütlenme özgürlüğü bulunan kamu görevlilerinin birçoğu hala bu ilkeler çerçevesinde iş güvencesiyle çalışmakta ve bu durum grev hakkına ilişkin taleplerinin dikkate alınmamasına neden olmaktadır. Ayrıca; mevcut düzenlemeler kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi yönünde değiştirildiğinde, devlete de lokavt hakkının tanınması gerekeceği çünkü lokavt hakkı olmaksızın devletin, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları karşısında güçsüz konuma düşeceği belirtilmektedir (Tunç, 2010: 103). Bu da, Türkiye'deki yasal çerçevede geniş çapta değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir.

İşçiler, grev hakkını, karşı koymak istedikleri bir durum veya karar karşısında iş bırakmak ve üretimi durdurmak şeklinde kullanmaktadır. Bu anlamda grevin temelinde üretimin durdurulması nedeniyle zarara uğrayacak olan işverenin işçilerin isteklerini kabul edeceği düşüncesi yatmaktadır. Grev hakkının, kamu görevlileri tarafından, özel sektörde işçiler tarafından kullanıldığından farklı bir şekilde kullanılması gerekecektir. Çünkü kamu görevlileri kamusal hizmetlerin sunulmasında görev alan kişiler olarak herhangi bir mal üretmezler. Ancak; mal ve hizmetler, üretim araçlarının bir araya getirilmesiyle ulaşılan sonuçlardır ve birbirlerinden farklı özellikler taşısalar da aynı çabanın ürünü olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Yani, kamusal hizmetlerin sunulması da bir emeğin ortaya konulması demektir. Üretken olsun ya da olmasın, ortaya bir emeğin konulması açısından kamu görevlileri ile işçiler arasında fark bulunmamaktadır. Bu nedenle, örgütlenme özgürlükleri zaten tanınmış olan kamu görevlilerine grev hakkının da verilmesi gerekmektedir. Yasal çerçevede bu konuda ihtiyaç duyulacak değişikliklerin fazlalığı göz korkutmamalıdır. Böylece ILO'nun 87, 98 ve 151 No'lu Sözleşmeleriyle de uyum sağlanabilecektir.

Gelişmiş demokratik toplumlarda kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarının bilinçli ve örgütlü bir şekilde temsil edilmesi bir tehdit olarak görülmemektedir. Aksine, yerine getirdikleri kamusal hizmetleri aksatmayacak şekilde düzenlemelerle grevli ve toplu sözleşmeli sendikal hakları tanınmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise, devlet güvencesini arkalarına aldıkları ve işçilerden daha iyi

imkanlara sahip oldukları gerekçesiyle kamu görevlilerine olumsuz bir bakış söz konusudur. Kamu görevlilerinin grev hakkının olmasının, toplumsal çıkarları ve kamu düzenini kaosa itebileceği görüşleri öne çıkmaktadır.

Ancak toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetler kamu görevlilerinin emeği ile üretilmekte ve dağıtılmaktadır. Devletin işlerini yürüten kamu görevlilerine, sendikal haklarını sorumluluk bilinciyle ve toplumsal dengeleri gözeterek kullanacakları konusunda güvenmemek için bir sebep bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kişilerin örgütlenmeleri ve hak ve çıkarlarını kanunlar çerçevesinde arayabilmeleri toplumsal huzurun sağlanması açısından da oldukça önemli hale gelmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığındaki yalnızca örgütlenilen hizmet kolunun çıkarlarının gözetildiği hizmet kolu sendikacılığı anlayışının terk edilerek, kamu görevlilerinin devlet karşısındaki hak ve çıkarlarını daha etkin biçimde arayabilecekleri farklı sendikacılık anlayışlarının denenmesi bu konuda bir çözüm getirebilir. Toplumsal refahı arttırmayı amaçlayan refah sendikacılığı anlayışı ya da daha çok işçi sendikacılığında benimsenen meslek ya da işyeri sendikacılığı anlayışları bu farklı anlayışlara örnek olarak gösterilebilir. Böylece kamu görevlileri için yalnızca toplu sözleşmeli değil, grevli bir sendika hakkı da mümkün olacaktır.

Çalışmada ortaya konulan olgu ve gelişmeler ışığında; Türkiye'de kamu görevlilerinin tanımlanmasında hala çözülmeyi bekleyen sorunlar olduğu ve bu durumun kamu görevlileri sendikacılığı alanını da etkilediği görülmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığı alanında özellikle 2001 yılı sonrasında önemli kazanımlar elde edilmiş olmakla birlikte, kamu görevlileri sendikalarının yalnızca sınırlı bir toplu sözleşme hakkı çerçevesinde yeterince etkin olamadıkları tespit edilmiştir. Kamu görevlilerine grev hakkının da verilmesi için yapılması gerekenlerin fazlalığı göz korkutmamalı ve söz konusu adımlar bir an önce atılmaya başlanmalıdır. Bu konuda sağlanacak gelişmeler; Türkiye'nin, demokrasi ve insan haklarının ilkesel olarak toplumun tüm kesimleri için benimsendiği bir ülke olmasını ve uluslararası alanda saygınlığının artmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AKGÜNER, Tayfun (2009), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.

AKKAYA, Yüksel (2007) "Ortak Örgütlenmede Tarihsel Arka Plan", Ortak Örgütlenme İçin Çalışma Grubu, Jeoloji Mühendisleri Odası, Ankara.

AKTEL, Mehmet (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.

ARICI, Kadir (2010) "Çalışma Gruplarının Raporlarının Takdimi", İçinde *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı*, Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 377-434.

ARSLAN, Nagehan T. (2010) "Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, s. 21-38.

ARSLAN, O. E. (2012), *Kamu Personel Hukuku*, T. C. Anadolu Üniversitesi Yay., Eskişehir, s. 3.

AYDANOĞLU, Erkan (2009), *Sınıf Mücadelesinde Sendikalar*, Evrensel Basım Yayın, İstanbul.

AYKAÇ, Burhan (1990) "Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 4.

BENLİ, Abdurrahman (2003) "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 46, s. 89-128.

BİLGE, Necip (2014), *Hukuk Başlangıcı: Hukukun Temel Kavram ve Kurumları*, 32. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

BORATAV, Korkut (2008), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2007*, 12. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

BUNNING, Stuart G. H. (1924) "Whitney Councils in the Civil Service", Public Administration, Volume 2, Issue 2, s. 172-182.

CİĞEROĞLU, Mısra (2009) "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri", Ankara Üniversitesi S.B.F Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, *Seminer Çalışmaları*, No. 5.

COŞKUN, Selim (2003) "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", İçinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed.: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÇAM, Esat (2005), *Siyaset Bilimine Giriş*, 9. Basım, Der Yayınları, İstanbul.

ÇEÇEN, Anıl (1970), *Sendikalizm*, Şafak Matbaası, Ankara.

ÇELİK, Aziz (2015) "AKP Döneminde Sendikal Haklar: Sendikasız- Grevsiz Kaynaşmış Bir Kitleyiz!", İçinde *Himmet, Fıtrat, Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika*, Der.: Meryem Koray; Aziz Çelik, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 157-193.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010) "Kamu Yönetimi Açısından Son Yüzyılda Devletin Değişen Rolü", *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti,* VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR), I. Kitap, s. 38-45.

DAHL, Robert A. (2010), *Demokrasi Üzerine*, 2. Baskı, Phoenix Yayınevi.

DENİZ, Umut (1996) "Grev Hakkı", İçinde *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt 1, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, s. 503-506.

DİNÇER, Nabi; ERSOY, Turan (1974), *MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştır*ması, TODAİE Yayını No: 143, Ankara.

DİNÇER, Ömer; YILMAZ, Cevdet (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.

DOĞAN, Kübra (1996) "Anayasalarda Emek ve Sendikal Haklar", İçinde *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt 1, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, s. 51-53.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara.

DUMRUL, Cüneyt; DUMRUL, Yasemin (2014) "Osmanlı İmparatorluğu'nun Kapitalist Paternde Sanayileşmesinin Önündeki Engeller Üzerine Bir İnceleme", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Sayı 23, s. 146-170.

EREN, Hayrettin (2002) "Kamu Görevlileri Sendikalarının Öngördüğü Memur Sendikacılığı", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt VI, Sayı 1-4, s. 105-134.

ERGUN, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayını, Ankara.

EROĞLU, Tuğba (2010) "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", ZKU Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, s. 225-233.

ERYILMAZ, Bilal (2002), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2013), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar,* Genişletilmiş 6. Baskı, Umuttepe Yayınları, İzmit.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2006) "Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri", *Sosyal Politika Yazıları*, Ed.: Ayşe Buğra, Çağlar Keyder, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 53-100.

FREDERICKSON, H. George (1971) "Organization Theory and New Public Administration", *Towards a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Ed.: Frank Marini, Chandler Press, 3. Baskı, s. 309-331.

FREDERICKSON, H. George (1997) "Introduction", International Journal of Public Administration, Issue: 20, No: 4-5.

FREDERICKSON, H. George (1999) "The Repositioning of American Public Administration", Political Science and Politics, Issue: 32, No: 4.

GENÇAY, Fatma Didem S. (2014) "Fransa'da Kamu Personel Rejimi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı:1, s. 225-240.

GİRİTLİ, İsmet (1983), *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul.

GİRİTLİ, İsmet; BİLGEN, Pertev; AKGÜNER, Tayfun (2006), *İdare Hukuku Dersleri*, Der Yayınları, İstanbul.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill (2006) "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", *Comparative Public Administraion (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)*, Ed.: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind, Emerald Group Publishing Limited, s. 543- 572.

GÖZLER, Kemal (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2002), *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2009), *İdare Hukuku Dersleri*, 8. Bası, Ekin Yayınları, Bursa.

GÖZLER, Kemal (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2004), *Yönetim Hukuku*, 21. Basım, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

GÜLER, Birgül A. (2003) "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, 22-23 Şubat, Ankara.

GÜLER, Birgül A. (2005a), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlama Politikaları*, İmge Yayınevi, Ankara.

GÜLER, Birgül, A. (2005b), *Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınları, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (1988), *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (1992) "İnsan Haklarında Gelişmeler: ILO Sözleşmelerinin Onaylanması", İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 14, s. 177-196.

GÜLMEZ, Mesut (1994), *Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar: 1926-1994*, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (1996a) "Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri", Türk İdare Dergisi, Sayı 412.

GÜLMEZ, Mesut (1996b), *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar*, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (2001) "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Yasası", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 3, s. 3-21.

GÜLMEZ, Mesut (2002a) "AB Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye'nin Uyumu Sorunu", İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 23-24, s. 1-26.

GÜLMEZ, Mesut (2002b) "Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1, s. 1-27.

GÜLMEZ, Mesut (2002c), *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788'den 4688'e: 1926-2001*, TODAİE, Ankara.

GÜLMEZ, Mesut (2007) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na Uyum Sağlayabilecek Miyiz?", Çalışma ve Toplum Dergisi, 2007/I, (12), s. 27-52.

GÜLMEZ, Mesut (2008) *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*, Sosyal Bilimler Dizisi, Hatiboğlu Yayınları, Ankara.

GÜRAN, Sait (1980), *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul.

GÜNDAY, Metin (2002), *İdare Hukuku*, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.

GÜZEL, Ali (1992) "Avrupa Topluluğu Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı", Çimento İşveren Dergisi, Sayı 3, Cilt 6, s. 8-22.

GÜZELSARI, Selime (2004) "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", A.Ü. SBF- GETA Tartışma Metinleri, No. 66.

HOOD, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, Volume 69, Issue 1, pp. 3-19.

IŞIKLI, Alpaslan (2005), *Sendikacılık ve Siyaset*, 6. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.

JONES, Andrew (2010), *Globalization: Key Thinkers*, Polity Press, Cambridge.

KALAĞAN, G. (2010) "Cumhuriyet Dönemi Türk Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C. 2, S. 1, s. 65-84.

KANLIGÖZ, Cihan (1993) "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 43, Sayı 1-4, s. 169-201.

KARA, Uğur (2004), *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Maki Basın Yayın (Özgür Üniversite Kitaplığı), Ankara.

KARAHANOĞULLARI, Onur (2009) "Fransa'da Kamu Yönetimi", İçinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Editör: Şebnem Ç. Tabakçı, İmge Kitabevi, Ankara, s. 39-168.

KARASU, Koray (2009) "İngiltere'de Kamu Yönetimi", İçinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Editör: Şebnem Ç. Tabakçı, İmge Kitabevi, Ankara, s. 169- 312.

KAYA, Ali Pir (2002) "Sendika Özgürlüğü Açısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Değerlendirilmesi", Çimento İşveren Dergisi, Sayı 3, Cilt 16, s. 23-34.

KORAY, Meryem (1992), *Endüstri İlişkileri*, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, No: 22, İzmir.

KORAY, Meryem (1994), *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, TÜSES Yayınları, İstanbul.

KORAY, Meryem (2011), *Kapitalizm Küreselleşirken Dünya Ahvali*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

KOZAK, İbrahim E. (1992) "İşçi Sendikalarının Tarihsel Gelişimi: İngiltere Örneği", İçinde *Sosyal Siyaset Konferansları: Otuzyedinci ve Otuzsekizinci Kitaplar*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 63-82.

KÖSE, Ömer (2003) "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, Nisan- Haziran.

KUTAL, Metin (1969) "Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 20, s. 169-201.

KUTAL, Metin (2010) "Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Uluslararası Hukuki Boyutu ve Uygulamaları", İçinde *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı,* Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 17-81.

LEBLEBİCİ, D. N. (2005) "Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 6, S. 1, Sivas.

NARMANLIOĞLU, Ünal (1990), *Grev*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, Ankara.

NOHUTÇU, Ahmet; BALCI, Ahmet; ÖZTÜRK, Namık K. (2003), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

MAHİROĞULLARI, Adnan (2001) "Türkiye'de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar", C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, Doç. Dr. Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına, s. 161-189.

MAHİROĞULLARI, Adnan (2011), *Dünyada ve Türkiye'de Sendikacılık*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

MARSH, Arthur I.; SMETHURST, John R. (2006) *Historical Directory of Trade Unions*, Volume 5, Ashgate Publishing Limited, İngiltere.

MORANGE, Jean (1997) "Örgütlenme Özgürlüğü ve Demokrasi", İçinde *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt 19-20, s.103-109, TODAİE, Ankara.

OBER, Josiah (2007) "The Original Meaning of 'Democracy': Capacity To Do Things, Not Majority Rule", Princeton/Stanford Working Papers in Classics, Version 1.0.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York.

ÖKÇÜN, Ahmet Gündüz (1982), *Ta'til-i Eşgal Kanunu 1909: Belgeler, Yorumlar*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 503, Ankara.

ÖZEN, Şükrü (1995) "Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu: Kuram ve Yöntem Sorunları Grubu, 13-14 Ekim 1994, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 1, s. 70-96.

ÖZKİRAZ, Ahmet; TALU, Nuray (2008) "Sendikaların Doğuşu: Türkiye ve Batı Avrupa Ülkeleri Karşılaştırması", Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı 2, s. 108-126.

ÖZTEKİN, Ali (1993), *Siyaset Bilimine Giriş*, Yeni Malatya Gazetesi Ofset Tesisleri, Malatya.

PEKİN, Faruk (1985), *Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar,* Alan Yayınları, İstanbul.

RHODES, R.A.W. (1997) "Reinventing Whitehall: 1979-1995", *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Ed: W.J.M. Kickert, Cheltenham: Edward Elgar, s. 41-57.

SAĞLAM, Fazıl (2013), *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa.

SANCAKDAR, Oğuz (2001), *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, Yetkin Yayınları, Ankara.

SARI, Ali Osman (2009) "ILO Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme ve Grev Hakları", Kamuda Sosyal Politika Dergisi, Yıl 3, Sayı 11, Ankara, s. 14-26.

SAYIN, A. Kemal; TÜMER, Ebru (2014) *Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve İlgili Yönetmelikler*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayını, Ankara.

SELAMOĞLU, Ahmet (2005) "Avrupa Birliği ve Avrupa İşçi Sendikaları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 55, Sayı 1, s. 61-86.

SENGİR, Turgut (1950) "İngiltere ve ABD'de Sendikalizm ve Bunların Mukayesesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, s. 590-606.

SEVGİLİ, Fatma Didem (2014) "Fransa'da Kamu Personel Rejimi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, s. 225-240.

SEZER, YASİN (2006), *Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

SÜRGİT, Kenan (1972), *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını No: 128, Ankara.

ŞAFAK, Can (2008), "Türkiye'de Grup Toplu Pazarlığı", Çalışma ve Toplum,2008/4, s. 39-105.

ŞAYLAN, Gencay; OYAL, Erkan (1972), *Türkiye'de Memur Sendikacılığı*, TODAİE Yayınları, Ankara.

ŞAYLAN, Gencay (2000) "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, s. 1-22.

ŞAYLAN, Gencay (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, İkinci Baskı, Ankara.

ŞEKERCİOĞLU, Metin (1974), *Ceza Hukukumuzda Memur Kavramı*, İstanbul.

TANÖR, Bülent (2003) *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

TAŞDEMİR, Hakan; DEMİR, Hasan (2002) "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 2, No 3, s. 85-100.

TERZİOĞLU, Ahmet (2010) "Uluslararası Belgelerde Sendikal Fesih ve Sendika Özgürlüğüne İlişkin Hükümler", Hukuk Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 98.

TOKOL, Aysen (2001), *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler*, Vipaş Yayınları.

TOKOL, Aysen (2012), *Türk Endüstri İlişkileri Sistemi*, 3. Baskı, Dora Basın Yayım Dağıtım, Bursa.

TORTOP, Nuri; İSBİR, Eyüp; ÖZER, M. Akif; AYKAÇ, Burhan; YAYMAN, Hüseyin (2010), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

TUNCAY, Can (2007) "Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 9, Özel Sayı, s. 157-176.

TUNÇ, Hasan (2010) "Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları" İçinde *Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı*, Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, s. 83-138.

TUTUM, Cahit (1968) "Türkiye'de Memur Sendikaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, s. 29-46.

TUTUM, Cahit (1972), *Türkiye'de Memur Güvenliği*, TODAİE Yayınları, Ankara.

TUTUM, Cahit (1979), *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.

TUTUM, Cahit (1980) "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 3, s. 95-107.

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI (2013), *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara

UYGUN, Oktay (2000) "İnsan Hakları Kuramı", *İnsan Hakları*, Ed. Gökçen Alpkaya vd., Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s.13-44.

UYGUR, Tanju (1976) "Anayasa Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme", Ankara Barosu Dergisi, Sayı 6, s. 1037-1048.

UYSAL, Şener (2014) "Kamu Görevlilerinin Sendika Faaliyetlerine Bakışı Üzerine Manisa İlinde Bir Araştırma", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 2, s. 99-124.

ÜNSAL, Engin (2000), *Memur Sendikaları*, Siyaset Dizisi, Boyut Yayın Grubu, İstanbul.

ÜNSAL, Engin (2003), *Sendika Özgürlüğü ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri İlişkileri*, Beta Yayınları, İstanbul.

ÜSTÜNER, Yılmaz (2000) "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 3, s. 15-31.

YARSUVAT, Duygun (1978), *Çalışma Ceza Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 558, İstanbul.

YÜKSEL, Mehmet (2000) "Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, Cilt 58, Sayı 3, s. 145-160.

WALDO, Dwight (1990) "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", *Public Administration: The State of The Discipline*, Ed.: Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, New Jersey: Chatham House Publishers, s. 73-82.

WILKINSON, Robert E. (1993) "Amerikan Çalışma İlişkileri Sistemi: Hukuk ve Uygulama", Çev. Toker Dereli, İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 39, s. 85-125.

ZENGİN, Bayram (2000), *Memur Sendikacılarına Notlar*, Türk İmar-Sen Yayınları, Ankara.

EK-1

4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU GEREĞİNCE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI İLE KONFEDERASYONLARIN ÜYE SAYILARINA İLİŞKİN 2015 TEMMUZ İSTATİSTİKLERİ HAKKINDA TEBLİĞ

Hizmet Kolu Sıra No	Hizmet Kolunun Adı	Toplam Kamu Görevlileri Sayısı	Kamu Görevlileri Sendikasının Unvanı	Bağlı Olduğu Konfederasyon	Sendika Dosya No	Toplam Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
1	Büro, Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri	272.285	BES (Büro Emekçileri Sendikası)	KESK	32	18.478	6,79
			TÜRK BÜRO-SEN (Türkiye Büro Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	36	48.831	17,93
			BÜRO MEMUR - SEN (Büro Memurları Sendikası)	MEMUR-SEN	63	54.908	20,17
			BÜRO HAK-SEN (Büro Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	89	1.590	0,58
			BÜRO-İŞ (Büro Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	124	1.963	0,72
			BAĞIMSIZ BÜRO-SEN (Bağımsız Büro Hizmet Kolu Sendikası)	BASK	127	644	0,24
			MES (Müstakil Emekçiler Sendikası)	BAĞIMSIZ	144	26	0,01
			DEMOKRATİK OFİS-SEN (Türkiye Demokratik Ofis Çalışanları Sendikası)	DESK	157	300	0,11
			ADALET BÜRO-SEN (Türkiye 1 Nolu Hizmetleri Kolu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	158	4.511	1,66
			HÜRSEN (Hür Kamu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	181	29	0,01
			TÜM BÜRO-SEN (Tüm Büro Çalışanları Sendikası)	TÜM MEMUR-SEN	185	90	0,03
			SÖZ BÜRO-SEN (Büro Çalışanları Sözcüsü Sendikası)	BAĞIMSIZ	197	40	0,01
			SİME-SEN (Sivil Memurlar Sendikası)	BAĞIMSIZ	209	12.616	4,63
			KATILIM BÜRO SEN (Katılımcı Büro Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	210	729	0,27
			SAVDES-SEN (Savunma ve Güvenlik Destek Hizmetleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	211	7.813	2,87
			ASİM-SEN (Askeri İş Yerlerinde Görevli Kamu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	212	1.987	0,73
			MALİYE- SEN (Maliye Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	215	154	0,06
			UFUK BÜRO-SEN (Ufuk Büro Görevlileri Sendikası)	CİHAN-SEN	218	671	0,25
			YARGIÇLAR SENDİKASI	BAĞIMSIZ	219	92	0,03
			EKSEN BÜRO-SEN (Ekseni Büro Çalışanları Sendikası)	EKSEN	231	235	0,09
			SAYSEN (Savunma Hizmetleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	236	122	0,04
			SİPER-SEN (Emniyet Teşkilatı Sivil Personel Sendikası)	BAĞIMSIZ	242	1.654	0,61

2	Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri	1.115.703	TÜRK EĞİTİM-SEN (Türkiye Eğitim ve Öğretim Bilim Hizmetleri Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	12	220.041	19,72
			EĞİTİM-SEN (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası)	KESK	14	127.214	11,40
			EĞİTİM-BİR-SEN (Eğitimciler Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	28	340.365	30,51
			TEM-SEN (Tüm Eğitimciler ve Eğitim Müfettişleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	43	1.339	0,12
			ÖZGÜR EĞİTİM-SEN (Özgür Eğitim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	106	869	0,08
			ANADOLU EĞİTİM-SEN (Anadolu Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmetleri Sendikası)	BASK	112	1.092	0,10
			ATA-SEN (Ata Eğitim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	116	91	0,01
			EĞİTİM-İŞ (Eğitim ve Bilim İşçileri Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	120	45.157	4,05
			TEÇ-SEN (Türk Eğitim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	125	7.567	0,68
			EĞİTİM HAK-SEN (Eğitim, Öğretim ve Bilim Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	132	1.146	0,10
			AND-SEN (Anadolu Eğitim Çalışanları Birliği Sendikası)	BASK	138	239	0,02
			TÜM EĞİTİM BİR-SEN (Tüm Eğitimciler Birliği Sendikası)	BAĞIMSIZ	154	45	0,00
			BEÇ-SEN (Bağımsız Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	156	145	0,01
			DES (Demokrat Eğitimciler Sendikası)	BAĞIMSIZ	161	323	0,03
			BİRLİK EĞİTİM-SEN (Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri Çalışanları Sendikası)	TÜM MEMUR-SEN	163	452	0,04
			BİLGEÇ (Bilinçli ve Gelişimci Eğitim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	168	122	0,01
			EĞİTİM SÖZ-SEN (Eğitim ve Bilim Çalışanlarının Sözü Sendikası)	BAĞIMSIZ	170	115	0,01
			TEG-SEN (Türk Eğitim Gönüllüleri Sendikası)	BAĞIMSIZ	173	177	0,02
			DEMOKRATİK EĞİTİM SEN (Demokratik Eğitim Çalışanları Sendikası)	DESK	180	14	0,00
			METESEN (Mesleki ve Teknik Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	182	415	0,04
			BAĞIMSIZ EĞİTİM-SEN (Bağımsız Eğitim Öğretim ve Bilim Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	186	69	0,01
			EĞİT BİL-SEN (Eğitim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	187	214	0,02
			SÖZ EĞİTİM-SEN (Eğitim Çalışanları Sözcüsü Sendikası)	BAĞIMSIZ	190	20	0,00
			YENİ-SEN (Yeni Nesil Eğitim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	193	79	0,01
			EKSEN EĞİTİM-SEN (Eğitimci Kamu Çalışanları Sendikası)	EKSEN	196	1.096	0,10
			EĞİTİM İLKE-SEN (İlkeli Eğitim ve Bilim Çalışanları Dayanışma Sendikası)	BAĞIMSIZ	198	112	0,01
			SAY-SEN (Eğitim ve Sayışmanlık Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	199	105	0,01
			YURT AV-SEN (Yetişkinme Yurtlarından Ayrılanlar Eğitim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	201	474	0,04
			AKTİF EĞİTİM-SEN (Aktif Eğitimciler Sendikası)	CİHAN-SEN	217	23.700	2,12
			ÜNİ-SEN (Üniversite Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	232	62	0,01
			TÜM EĞİTİM-SEN (Tüm Eğitim ve Bilim Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	234	277	0,02
			ÖGESEN ((Öğretim Elemanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	244	772	0,07
			TÖS (Tüm Öğretmenler Sendikası)	BAĞIMSIZ	247	155	0,01
			TÜM ÜNİ-SEN (Tüm Üniversite Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	251	158	0,01

3	Sağlık ve Sosyal Hizmetler	494.898	TÜRK SAĞLIK-SEN (Türkiye Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kola Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	5	101.478	20,50
			SES (Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası)	KESK	16	41.629	8,41
			SAĞLIK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	30	211.648	42,77
			BAĞIMSIZ SAĞLIK-SEN (Bağımsız Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	87	860	0,17
			SAĞLIK HAK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	133	650	0,13
			TÜM SAĞLIK-SEN (Tüm Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	145	424	0,09
			SÖZ-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanlarının Sözü Sendikası)	BAĞIMSIZ	147	218	0,04
			HİZMET SAĞLIK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Hizmet Sendikası)	BAĞIMSIZ	152	245	0,05
			SAĞLIK SÖZ-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Kola Çalışanlarının Sözü Sendikası)	BAĞIMSIZ	159	303	0,06
			GENEL SAĞLIK-İŞ (Genel Sağlık ve Sosyal Hizmet Kola Kamu Çalışanları Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	169	1.585	0,32
			DEMOKRATİK SAĞLIK-SEN (Demokratik Sağlık Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	TÜM MEMUR-SEN	174	664	0,13
			BEYAZ-SEN (Beyaz Örtülü Sağlık ve Sosyal Hizmet Sendikası)	BAĞIMSIZ	175	32	0,01
			ANADOLU SAĞLIK-SEN (Anadolu Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	DESK	179	226	0,05
			TIP-SEN (Tıp Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	189	25	0,01
			SÖZ SAĞLIK-SEN (Sağlık Çalışanları Sözcüsü Sendikası)	BAĞIMSIZ	191	9	0,00
			AKTİF SAĞLIK-SEN (Sağlık Hizmetleri Sınıfı ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	195	264	0,05
			EKSEN SAĞLIK BİR-SEN (Eksen Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Birliği Sendikası)	EKSEN	216	608	0,12
			UFUK SAĞLIK-SEN (Ufuk Sağlık ve Sosyal Hizmet Görevlileri Sendikası)	CİHAN-SEN	219	3.395	0,69
			YURT AY SAĞLIK-SEN Yetiştirme Yurtlarından Ayrılanlar ve Sağlık Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	228	107	0,02
			DAYANIŞMA SENDİKASI (Birinci Basamak Sağlık Çalışanları Birlik ve Dayanışma Sendikası)	BAĞIMSIZ	233	1.289	0,26
			KESS (Kamu Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası)	BAĞIMSIZ	248	103	0,02
			HAS SAĞLIK-SEN (Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Hak ve Adalet Sendikası)	BAĞIMSIZ	250	105	0,02
			MERKEZ SAĞLIK-SEN (Merkez Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	254	255	0,05
			SAĞLIK ORDUSU SENDİKASI (sağlık ve Sosyal Hizmet Ordusu sendikası)	BAĞIMSIZ	257	89	0,02
			ONUR SAĞLIK-SEN (Onurlu Sağlık ve Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	260	19	0,00
4	Yerel Yönetim Hizmetleri	121.141	TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası)	KESK	20	27.680	22,85
			TÜRK YEREL HİZMET-SEN (Türkiye Yerel Yönetim Hizmetleri Kola Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	25	13.284	10,97
			BEM-BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	51	62.024	51,20
			YEREL HAK-SEN (Yerel Yönetim Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	136	169	0,14
			BAĞIMSIZ YEREL HİZMET-SEN (Bağımsız Yerel Yönetimler Çalışanları Sendikası)	BASK	140	99	0,08
			BELBİR-SEN [illegible]	DESK	184	120	0,10
			TÜM YEREL-SEN (Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	214	7.152	5,90
			UFUK YEREL-SEN [illegible]	CİHAN-SEN	225	159	0,13

5	Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri	35.100	HABER-SEN (Basın, Yayın, İletişim ve Posta Emekçileri Sendikası)	KESK	19	3.215	9,16
			BİRLİK HABER-SEN (Birlik Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	53	14.576	41,53
			BAĞIMSIZ HABER-SEN (Bağımsız Haberleşme ve Basın-Yayın Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	102	405	1,15
			HABER HAK-SEN (Basın, Yayın, İletişim ve Posta Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	134	14	0,04
			DEMOKRAT HABER-SEN (Türkiye Demokrat Haberleşme Çalışanları Sendikası)	DESK	162	11	0,03
			UFUK HABER-SEN (Ufuk Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	CİHAN-SEN	224	117	0,33
6	Kültür ve Sanat Hizmetleri	17.771	TÜRK KÜLTÜR SANAT-SEN (Türkiye Kültür ve Sanat Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	8	2.504	14,09
			KÜLTÜR SANAT-SEN (Kültür ve Sanat Emekçileri Sendikası)	KESK	10	4.553	25,62
			KÜLTÜR MEMUR-SEN (Kültür, Turizm ve Sanat Çalışanları Sendikası)	MEMUR-SEN	84	4.956	27,89
			BAĞIMSIZ KÜLTÜR SANAT-SEN (Bağımsız Kültür ve Sanat Çalışanları Sendikası)	BASK	117	27	0,15
			KÜLTÜR SANAT-İŞ (Kültür ve Sanat Hizmet Kolu Kamu İşgörenleri Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	135	293	1,65
			KÜLTÜR HAK-SEN (Kültür, Sanat ve Turizm Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	178	12	0,07
			UFUK KÜLTÜR-SEN (Ufuk Kültür, Sanat Kamu Görevlileri Sendikası)	CİHAN-SEN	216	33	0,19
7	Bayındırlık, İmar, İnşaat ve Köy Hizmetleri	42.811	TÜRK İMAR-SEN (Türkiye İmar ve İnşa Hizmetleri Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	22	7.030	16,42
			YAPI YOL-SEN (Yol, Yapı, Altyapı, Bayındırlık ve Tapu Kadastro Kamu Emekçileri Sendikası)	KESK	29	3.847	8,99
			BAYINDIR MEMUR-SEN (Bayındır, İnşaat, Yol, Yapı, Tapu ve Kadastro Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	55	14.837	34,66
			BAĞIMSIZ YAPI İMAR-SEN (Bağımsız Yapı ve İmar Çalışanları Sendikası)	BASK	86	206	0,48
			İMAR HAK-SEN (İmar Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	139	486	1,14
			UFUK BAYINDIR-SEN (Ufuk Bayındırlık İnşaat ve Köy Hizmetleri Memurlar Sendikası)	CİHAN-SEN	220	149	0,35
			TAPU ÇEVRE YOL-İŞ (Afad, Çevre Şehircilik Tapu Kadastro ve Yol İş Kolu Emekçileri Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	235	96	0,22
			AFAD-SEN (Afad Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	237	468	1,09
			EKSEN TAPU-SEN (Eksen Tapu ve Kadastro Yapı İnşaat Yol İşçileri	BAĞIMSIZ	256	30	0,07
			AFAD HAK-SEN (Afad Çalışanları Hak Sendikası)	BAĞIMSIZ	258	103	0,24
8	Ulaştırma Hizmetleri	28.813	TÜRK ULAŞIM-SEN (Türkiye Ulaştırma Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	11	7.940	28,34
			BTS (Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası)	KESK	21	2.521	9,00
			ULAŞTIRMA MEMUR-SEN (Ulaştırma Çalışanları Memur Sendikası)	MEMUR-SEN	85	9.228	32,94
			BAĞIMSIZ ULAŞIM-SEN (Bağımsız Ulaştırma Hizmetleri Kamu Çalışanları Sendikası)	BASK	104	16	0,06
			ULAŞTIRMA FAAL-SEN (Ulaştırma Faal Memur Sendikası)	DESK	122	6	0,02
			BUSEN (Bağımsız Ulaştırma, Demiryolları, Havaalanı, Denizcilik Çalışanları Kamu Sendikası)	BASK	129	109	0,39
			UDEM HAK-SEN (Ulaştırma ve Demiryolu Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	146	23	0,08
			ULAŞIM-İŞ (Ulaştırma Hizmet Kolu Kamu Emekçileri Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	176	130	0,46
			UFUK ULAŞTIRMA-SEN (Ufuk Ulaştırma Hizmetleri Memurlar Sendikası)	CİHAN-SEN	221	136	0,49

9	Tarım ve Ormancılık Hizmetleri	69.207	TÜRK TARIM ORMAN-SEN (Türkiye Tarım-Orman ve Gıda Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	24	12.255	17,71
			TOÇ BİR-SEN (Tarım-Orman Çalışanları Birliği Sendikası)	MEMUR-SEN	34	36.625	52,92
			BATOÇ-SEN (Bağımsız Tarım-Orman ve Çevre Sendikası)	BASK	98	67	0,10
			TOÇ HAK-SEN (Tarım-Orman ve Çevre Hak Sendikası)	HAK-SEN	128	73	0,11
			TÜM TOT-SEN (Türk Tarım Orman ve Toprak Mahsulleri Çalışanları Sendikası)	TÜM MEMUR-SEN	160	44	0,06
			TARIM ORMAN-İŞ (Tarım, Orman, Hayvancılık ve Çevre Hizmet Kolu Kamu Emekçileri Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	164	815	1,18
			DEM-TOÇ-SEN (Demokratik Tarım, Orman ve Çevre Çalışanları Sendikası)	DESK	171	89	0,13
			EKSEN TARIM ORMAN (Eksen Tarım ve Orman Çalışanları Sendikası)	EKSEN	208	71	0,10
			UFUK TARIM ORMAN-SEN (Ufuk Tarım ve Ormancılık Hizmetleri Memurlar Sendikası)	CİHAN-SEN	223	448	0,65
			TOR AL-SEN (Tarım Orman Personelleri Alternatif Sendikası)	BAĞIMSIZ	227	13	0,02
			YURT-AY TARIM-SEN (Yeşiltırnc Yurtlarından Ayrılanlar ve Tarım-Orman Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	259	4	0,01
10	Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri	38.768	TÜRK ENERJİ-SEN (Türkiye Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmet Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	7	6.694	17,27
			ESM (Enerji, Sanayi ve Maden Kamu Emekçileri Sendikası)	KESK	27	2.889	7,45
			ENERJİ BİR-SEN (Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Çalışanları Birlik Sendikası)	MEMUR-SEN	35	16.153	41,67
			BAĞIMSIZ ENERJİ-SEN (Bağımsız, Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmet Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	BASK	91	66	0,17
			ENERJİ HAK-SEN (Enerji, Sanayi ve Madencilik Çalışanları Hak Sendikası)	HAK-SEN	130	24	0,06
			ENERJİ-İŞ (Enerji, Sanayi ve Madencilik Hizmet Kolu İşyerleri Kamu Çalışanları Sendikası)	BİRLEŞİK KAMU-İŞ	206	174	0,45
			UFUK ENERJİ-SEN (Ufuk Enerji Sanayi ve Madencilik Hizmetleri Memur Sendikası)	CİHAN-SEN	222	192	0,50
			EKSEN ENERJİ-SEN (Eksen, Enerji Sanayi ve Madencilik Çalışanları Sendikası)	EKSEN	245	143	0,37
11	Diyanet ve Vakıf Hizmetleri	118.617	TÜRK DİYANET VAKIF-SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Kamu Görevlileri Sendikası)	TÜRKİYE KAMU-SEN	9	17.004	14,34
			DİYANET-SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası)	MEMUR-SEN	18	71.185	60,01
			DİVES (Diyanet ve Vakıf Emekçileri Sendikası)	KESK	74	751	0,63
			BAĞIMSIZ DİYANET HİZMET-SEN (Bağımsız Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Çalışanları Sendikası)	BASK	115	232	0,20
			DİVA-SEN (Türkiye Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Diyanet ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	TÜM MEMUR-SEN	118	7.088	5,98
			DİN BİR-SEN (Özerk Diyanet Vakfı Çalışanları Birliği Sendikası)	DESK	149	5.216	4,40
			TÜM DİYANET-SEN Türk Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası	BAĞIMSIZ	200	464	0,39
			HAK BİR-SEN (Diyanet ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	205	407	0,34
			DİN GÖR-SEN (Diyanet Din Görevlileri ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	207	34	0,03
			EKSEN DİYANET VAKIF-SEN (Eksen Diyanet ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	EKSEN	240	20	0,02
			AVRASYA DİYANET VAKIF-SEN (Avrasya Diyanet ve Vakıf Hizmetleri Kolu Kamu Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	243	210	0,18
			VEFA-SEN (Vefa Diyanet ve Vakıf Çalışanları Sendikası)	BAĞIMSIZ	249	291	0,25
			DİYANET HAK-SEN (Diyanet ve Vakıf Çalışanları Hak Sendikası)	BAĞIMSIZ	251	317	0,27
Toplam Memur Sayısı:		**2.354.314**	**Toplam Sendikalı Memur Sayısı**			**1.679.028**	**71,32**