

GİRİŞ

Örgütlenme hakkı, toplumsal nitelikli bir özgürlük çeşididir. Demokratik toplumlarda değişik toplumsal kesimler çalışan çıkarlarını korumak için örgütlenmişlerdir. Birçok toplumda, nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan, aralarında kamu görevlilerinin de bulunduğu bağımlı çalışanlar için örgütlenme hakkı, hayati bir öneme sahiptir.

Siyasal bilimler alanında uygar toplumların örgütlü toplumlar oldukları varsayımı vardır. Bu toplumlarda tüm sınıf ve katmanlara bağlı kişilerin dernekler, sendikalar, birlikler, siyasi partiler, vakıflar, kooperatifler vb. biçimde örgütlendikleri gözlenmektedir (1). Kişi, hak ve özgürlüklerini kendi örgütü aracılığıyla aramakta ve savunmaktadır. Bu hukuki ve akılcı yol, kişilere önemli güvenceler sağlamaktadır.

Benzer ilgi ve çıkarları paylaşan kesimlerin oluşturdukları çıkar grupları sivil toplumun gelişmesiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Dernek, sendika ve meslek kuruluşları gibi çıkar grupları örgütlü toplumun odak noktalarıdır. Sendika, etkili bir örgütlenme şeklidir. Çalışanların esas örgütlenme biçimi sendikadır. Sendikalar birer güç aracı kaynağı olarak çalışanlar için birincil ve en önemli organlardır. Çıkarları ve hedefleri birbiriyle çelişen insanlar ya da gruplar arası güç ilişkisi bir çelişki düzeni yaratır. Bu çelişki düzeninde sendikalar, çalışanların menfaatlerini korumada önemli bir araçtır.

Sendika hakkı bir üçlünün bütünüdür. Diğer bir ifadeyle sendika hakkı, "sendika kurma", "toplu pazarlık" ve "grev" haklarını kapsar (2). Bu haklar birbirleriyle çok bağlantılı olup birbirini tamamlarlar (3). Biri olmazsa öteki de olmaz. Biri olmazsa en azından diğer ikisinin işlevi aksar, etkinliği azalır ve anlamı kalmaz. Bununla birlikte, sendika kurma hakkı bu üçlünün en önemli olanıdır. Çünkü diğer iki hak bu haktan kaynaklanır. Sendika kurma hakkı toplu pazarlığın ve grevin anasıdır (4).

Sendika hareketi, yani çalışan kişilerin, kendilerini çalıştıranlara karşı ortak yararlarını korumak için örgütlenmesi modern endüstri toplumunun ortaya çıkışı ile başlamaktadır. Sendikal hareket, emeklerinden başka hiç bir şeyi olmayan çalışanların, mülkiyete dayanarak kendilerini çalıştıranlarla daha yüksek ücret, elverişli çalışma şartları ve daha tatmin edici sosyal yaşantı sağlama amacı ile mücadele etmek şeklinde doğmuştur(5).

* Arş.Gör. Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü İdare Hukuku Anabilim Dalı
1 ÇELENK Halit, "Memur Sendikaları Ama Nasıl?", Milliyet Gazetesi, 9.12.1991, s.8.
2 NARMANLIOĞLU Ünal, Grev, Ankara, 1990, s.17.
3 EYRENCİ Öner, "Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturumu, Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, TODAİE Yayını, S.243, Ankara, 1992, s.155.
4 TALAS Cahit, "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar 1", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.2, Mart 1990, s.14.
5 FİŞEK Kurthan, Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlihi, Ankara, 1979, s.3.

18 yy. da İngiltere'de başlayan sendikal hareketler Fransa'da daha çok gelişme olanağı bulmuş ve öteki ülkelere yayılmıştır. Önceleri işçi sınıfının bir örgütlenme biçimi olarak kendini gösteren bu hareket daha sonraları memurlar tarafından da benimsenmiş, bu doğrultuda verilen mücadeleler sonunda memur sendikaları kurulmuş ve memurlara da toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmıştır (6).

Kapitalizmin gelişmesiyle birlikte, devletin işlevlerinin ve bunun sonucunda görevlilerinin sayısının artması, kamu görevlilerinin önemli bir bölümünün eskiye göre daha kötü şartlarda yaşamasına yol açmıştır. Bu süreç gelişmiş ya da az gelişmiş birçok ülkede yaşanmıştır.

Kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkının, söz konusu ülkedeki demokrasi düzeyiyle ilişkisi vardır. Demokratik gelişmişlik düzeyi yüksek birçok ülke, kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanırken, askeri darbelerle demokrasilerin kesintiye uğratıldığı ülkelerde sendikal haklara ilişkin getirilen sınırlayıcı düzenlemeler ve uygulamalar vardır. Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı, söz konusu ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyiyle de yakından ilgilidir. Gelişmiş ekonomilerde, genelde kamu görevlilerinin ekonomik koşulları da iyi olmakta, kamu görevlileri örgütleri radikal ekonomik istemlerde bulunmamaktadırlar. Bu durum, idareyle çatışmalarını azaltmaktadır. Ekonomik koşulların kötü olduğu birçok az gelişmiş ülkede kamu görevlileri örgütlenmesine karşı idarelerin karşı çıkışında ekonomik gerekçeler önemli bir yer tutmaktadır.

I. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Bağımlı çalışanlara uygulanan çalışma rejimini statü ve sözleşme rejimi olmak üzere iki temel grupta toplayabiliriz. Bu sınıflandırmayı çalışan ile çalıştırıcı arasındaki bağımlılık ilişkisini kuran işlemlerin hukuki niteliklerinin farklılığını, çalışma ilişki ve şartlarını düzenleyen kurallar bütününe üretilmesi yöntemlerinin değişik olmasını, geleneksel olarak içerdikleri hak ve ödevlerle, üyelerine sağladıkları yararlar ve güvenceler yönünden farklı olmalarını dikkate alarak yapıyoruz (7).

II. Dünya Savaşı sonrası birçok ülkede statü ve sözleşme temellerine dayanan çalışma ilişkilerinde giderek artan bir yakınlaşma olgusu yaşanmıştır (8). Çalışma rejimleri arasındaki etkileşim karşılıklı ve iki yönlü olmuştur. Bir yandan statü rejimine özgü olduğu sanılan ve tarihi olarak da bu rejim içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve güvenceler sözleşme rejimine aktarılmaya başlanmıştır (9); diğer yandan da, yine tarihi olarak sözleşme rejimi içinde doğan ve işçi sınıfının uzun ve zorlu mücadelelerinin ürünü olan bazı sosyal hak ve özgürlükler, statü rejimine bağlı olanları kapsayacak biçimde yaygınlaşmaya yüz tutmuştur (10). Daha açık bir anlatımla, statü rejiminin ayrıcalığını

6 ÇELENK ,s.8.

7 GÜLMEZ, Mesut, "İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum", Prof.Dr.Ibrahim Yasa'ya Armağan, AÜSBF. Yayını, Ankara, 1983, s.240.

8 ADAL H. Şükri: Kamu Personel İdaresi, İstanbul, 1968, s.272; EYRENCİ, Kamu Görevlileri, s.155.

9 GÜLMEZ, Mesut, "Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu ve Açık Oturumu, Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Deleme Merkezi, TODAİE Yayını, S.243, Ankara, 1992, s.58.

10 GÜLMEZ, Mesut, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara, 1990, s.137.

oluşturan iş güvencesi ve emeklilik gibi kurumlar sözleşme rejiminde, buna karşılık temelde işçilerin kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları statü rejiminde uygulanma imkanı bulmuştur (11).

A. Dünya'da

Dünya'da kamu görevlilerine örgütlenme hakkının tanınması yönünde bir gelişme vardır. Her ülke, içinde bulunduğu şartlara göre bu hakkın sınırını çizmektedir (12). 1950'li yıllardan sonra statü ve sözleşme rejimleri arasındaki geleneksel karşıtlık, özellikle sendikal hakların statü rejimine aktarılması sonucu giderek önemini yitirmiş ve silinmeye yüz tutmuştur. Bu gelişme çerçevesinde, sendikal haklar içinde tarihi olarak en önce sendika hakkı statü rejimindeki yerini almış, bunu toplu sözleşme hakkı ve grev hakkı takip etmiştir. Memurların sendikalaşması birçok ülkede hızla gelişmiştir (13).

1. Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı Tanıyan ya da Yasaklayan Ülkeler

Uluslararası Çalışma Bürosu'nun raporlarında, dünya ülkelerinin memurlara sendika hakkı tanıyıp tanımadığı konusundaki tutumları üç grupta toplanmaktadır (14);

1. Kamu görevlilerine örgütlenme ve sendika hakkı tanıyan ülkeler. Dünya ülkelerinin büyük çoğunluğu bu grupta yer alır. Bu ülkelerin çoğu, hiçbir ayırım gözetmeksizin işçilerle aynı şartlarda memurlara sendika hakkı tanımışlar ve genellikle sendikalarla ilgili kanunları memurlara da uygulamışlardır. Örneğin, Almanya, Arjantin, Avustralya, Orta Afrika, Kolombiya, Küba, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Polonya, İsveç gibi ülkelerde durum böyledir. Söz konusu ülkelere bazılarında sendika hakkına ilişkin temel kuralların, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkının bazı yönlerini ilgilendiren özel istisnalar içerdiği görülebilmektedir. Belçika, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Fas, Meksika ve Venezuela gibi bazı ülkelerde ise, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı, ya genel kurullarla ya da özel kanunlarla düzenlenmiştir.

2. Memurlara ilke olarak sendika hakkını tanıyan ancak bazı kamu görevlisi kategorileri için kimi kısıtlamalar öngören veya onları bu hakkın uygulama alanı dışında tutan ülkeler. Bu ülkelerde, iç ve dış güvenliğinin korunmasında sorumluluk üstlenmiş olmaları nedeniyle silahlı kuvvetler, polis, itfaiye ve cezaevleri personeli ile, yüklenicileri görevin özel niteliği nedeniyle üst düzey yöneticileri sendika hakkından yararlandırılmayan personel kategorilerindedir. Örneğin Malezya, Belçika, Fas, Japonya, Meksika gibi ülkelerde durum böyledir.

3. Memurlara sendika hakkını yasaklayan ülkeler. Dünyada çok az sayıda ülke bu gruptadır. Bu ülkeler, devlet hizmetindeki tüm görevli kategorilerine sendika hakkını tanımamaktadır. Kamu görevlilerinin tümü sendikaların örgütlenmesine ilişkin kanunun

11 TUTUM Cahit, "Türkiye'de Memur Sendikaları", AİD., C.1, S.2, Eylül 1968, s.33.

12 TUTUM Cahit, "Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE Yayını, N.132, Ankara, 1972, s.59.

13 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.59.

14 GÜLMEZ, Memurlar, s.159-162.

uygulanma alanı dışında tutulmuştur. Örneğin Ekvator, Bolivya, Nikaragua, Çad, Liberya, Tayland ve Yemen memurlara sendika hakkını yasaklamıştır (15).

2. Kamu Görevlilerine Toplu Pazarlık Hakkı Tanıyan Ülkeler

Kamu görevlilerine toplu pazarlık hakkı tanıyan ülkeler şunlardır: İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda, Almanya, ABD, Kanada, Finlandiya, İsveç, Norveç, Fransa, Belçika, Portekiz, İspanya, Venezuela, Arjantin, Kolombiya, Peru, Sri-Lanka, Dominik, Jamaika, İtalya, İsrail. Bu ülkelerde toplu sözleşme hakkı genellikle hiyerarşinin alt kademelerindeki kamu görevlileri için kabul edilmiştir. Siyasal işlev yerine getiren ya da işveren konumunda bulunan yöneticiler genellikle toplu pazarlık hakkı kapsamı dışında tutulmuşlardır. Kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkı İsveçte en ileri düzeydedir. Memurların, polislerin, silahlı kuvvetler personelinin ve hakimlerin bile toplu pazarlık hakkı bulunmaktadır (16).

3. Kamu Görevlilerine Grev Hakkı Tanıyan ya da Yasaklayan Ülkeler

Uzun yıllar memur statüsünün ayrıcalıklı oluşu ve kamu hizmetlerinin sürekliliği ile bağdaştırılamayan grev hakkı konusunda, özellikle 1960 yılından sonra önemli gelişmeler olmuştur (17). UÇB. raporlarında grev hakkının kanuni çerçevesi açısından ülkeler dört grupta toplanmaktadır (18).

1. Kamu görevlilerine grev hakkını açıkça tanıyan ülkeler. Örneğin Kanada, İsveç, Fransa, Meksika, Norveç, Gine, Portekiz, Senegal gibi ülkelerde grev hakkı kanunidir.

2. Kamu kesimi grevleri ile ekonominin diğer kesimlerindeki grevler arasında hiçbir ayırım gözetmeyen ülkeler. Örneğin İtalya, Malezya, Nijerya, Malta, Singapur.

3. Grevin kanuni ya da kanun dışı oluşu konusunda kanuni boşluk bulunan ülkeler. Bu boşluk İngiltere, İsrail ve Çad gibi ülkelerde grev hakkının üstü kapalı biçimde tanınması; Almanya ve Pakistan gibi ülkelerde ise üstü kapalı grev yasağı olarak yorumlanıyor.

4. Memurlara grev hakkını açıkça yasaklayan ülkeler. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Türkiye, Hollanda, İsviçre, Japonya, Bolivya, Brezilya, Şili, Peru, Libya, Suriye.

Devlet ve memurlar arasındaki ilişkiler, giderek özel kesim işçileriyle işverenler arasındaki ilişkilere yaklaşmaktadır. Kamu hizmeti görevlileri danışma ve toplu pazarlık haklarından yararlanmaktadırlar. Yararlanamayanlar ise muhtemelen kısa bir süre sonra yararlanacaklardır. Özel kesimde doğan kurum ve uygulamaları kamu kesimine eksiksiz

15 ÜREL Hasan, "Memur Sendikaları ve İdare İlişkileri", Ankara Barosu Dergisi, 1991/4, s.536.

16 GÜLMEZ, Memurlar, s.168-172.

17 Grev hakkı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz; AKSOY, Muammer, "1961 Anayasası'na Göre Memurların Grev Hakkı", SBF. Dergisi, C.XXVI, N.4, Aralık 1971, s.1-70.

18 GÜRAN Sait, "Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması", AİD., C.11, S.4, Aralık 1978, s.18-19; GÜLMEZ, Memurlar, s.188-196; AKSOY, s.9-13.

ve otomatik olarak aktarmak zordur. Fakat demokratikleşme yönünden esen değişim rüzgarı bir çok ülkede kendisini hissettirmiştir (19).

B. Türkiye'de

Memur sendikacılığı açısından ülkemizde 1961 Anayasası bir dönüm noktasıdır. Anayasaya hakim olan özgürlük ve serbestlik havası kendisini memur sendikacılığında da göstermiş, Anayasa'da kamu görevlilerinin sendika kurabileceği belirtilmiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda memurların sendika kurabilecekleri düzenlenmiş, daha da önemlisi kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır.

1.1961 Anayasası Öncesi

Türk sendikacılık hareketinin Batı'ya kıyasla uzun bir geçmişi olduğu söylenemez. Türkiye'de sendikacılığın tarihi gelişimi 1871 yılında İstanbul'da kurulan Ameleperver Cemiyeti ile başlatılabilir. Bir yıl sonra 1872'de, tersane işçilerinin grevi ilk sendikal eylemdir (20).

1908 yılında II.Meşrutiyetin ilanından önce başlayan işçi hareketleri, grevler, Meşrutiyetin ilanı ile ivme kazanmıştır. Bunun üzerine 1909 Ağustosunda, Tatil-i Eşgal Kanunu çıkarılmıştır (21). Kanun, sendika hakkı yönünden yasakçı düzenlemelerin başlangıcını oluşturur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik işlerde sendika kurulmamasını ve olanların da kapatılması kanunla düzenlenmiştir (22). Tatil-i Eşgal Kanununun dışında kalan kamu hizmetlerinde çalışmayan işçi ve hizmetlilerin örgütlenme hakkının kanuni çerçevesi ise, 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ile düzenlenmiştir (23).

1924 Anayasası sosyal ve ekonomik hakları her ne kadar maddeleri arasında düzenlememişse de, Anayasanın bu haklara yabancı olduğu sonucunu çıkaramayız. Çünkü bu Anayasa, en azından ekonomik ve sosyal hakları engellemeyen bir Anayasadır.

Bu dönemde sendikacılık 1925 yılında çıkarılan Takrir-i Sükun Kanunu'na kadar önemli bir gelişme gösterememiş, Takrir-i Sükun Kanunu'yla birlikte sendikacılığın fiilen yasaklandığı bir döneme girilmiştir. Bu arada 1925, 1927, 1929, 1932, 1934 yıllarında çeşitli İş Kanunu tasarıları hazırlanmış, 1936 yılında ise 3008 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun her türlü grevi yasaklamış ve grev yapanlar için yaptırım getirmiştir (24).

-
- 19 GÜLMEZ, Mesut, "Çalışma İlişkisi Sistemleri Arasında Etkileşim ve Geçişme Olgusu", ODTÜ Gelişme Dergisi, C.VII, S.1-2, s.163.
- 20 FİŞEK Kurthan, Yönetime Katılma, TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s.183; ŞİŞMANOV Dimitur, Türkiyede İşçi ve Sosyalist Hareketi, İstanbul, 1990, s.31.
- 21 Ayrıntılı bilgi için bkz; ÖKÇÜN A. Gündüz, Ta'til-i Eşgal Kanunu, 1909, Belgeler, Yorumlar, Ankara, 1982.
- 22 GÜLMEZ Mesut/KOÇ Yıldırım/MERAL Bayram/İŞIKLI Alpaslan, "1936 Öncesi İşçi Hakları", Türkiyede İşçi Hakları, Ankara, 1986, s.36.
- 23 KOÇ/GÜLMEZ/MERAL/İŞIKLI, s.38.
- 24 KOÇ/GÜLMEZ/MERAL/İŞIKLI, s.113.

1938 yılında Cemiyetler Kanunu'na getirilen hükümle sınıf esasına dayalı dernek kurmak yasaklanmış, böylece zaten fiilen var sayılamayacak sendikacılık hareketi, kanuni sınırlamayla bir hak olarak da ortadan kaldırılmıştır. Bu dönem dünyada ve Türkiye'de değişen şartların etkisiyle 1946 tarihinde Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklikle sınıf esasına dayalı dernek kurma yasağı kaldırılmış, 1947 tarihinde 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun grev hakkını düzenlememiş, siyasetle uğraşan sendikaları yasaklama gibi olumsuz biçimde kullanılabilecek bir sınırlama getirerek güçsüz sendikacılık dönemini başlatmıştır. 1936'dan 1947 yılına kadar olan dönemde toplu iş akdi yapılamamış, 5018 sayılı Kanun'la toplu sözleşme hakkı getirildikten sonra, 1947-1960 döneminde grev hakkının olmaması nedeniyle çok az sayıda toplu sözleşme yapılmıştır (25). Kanun'da kamu görevlilerine bireysel ya da toplu iş uyuşmazlığı çıkarmak hakkı tanınmamıştır (26).

Sendikal hakların kanunlarımızda yer almaya başlaması 1961 öncesi döneme rastlamaktadır. Türkiye'de işçilerin örgütlenme hakkına kavuşması 1946 yılında olmuş ve 1947 tarihli 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanunun 1 inci maddesi, "aynı iş kolunda veya bu iş kolu ile ilgili işlerde çalışanların yardımlaşmaları ve ortak menfaatlerini korumaları ve temsil etmeleri amaçları ile kendi aralarında kurabilecekleri dernekler işçi sendikalarıdır" demek sureti ile sendika kurma özgürlüğünü belirtmiştir. Bundan sonra işçiler hızla örgütlenmeye başlamış ve kısa bir zamanda ortaya birlik, federasyon ve konfederasyonlar çıkmıştır (27).

1961 Anayasası'na gelinceye kadar, hiçbir biçimde devletin ve siyasi düzenin gündemine memur sendikacılığıyla ilgili her hangi bir hareket ve düzenleme girmemiştir (28). Genel olarak sendikal haklar alanında olduğu gibi memur sendikacılığı alanında da 1961 Anayasası'yla beraber büyük gelişmeler olmuştur.

2.1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası temel hak ve hürriyetleri sosyal ve ekonomik haklar da dahil olmak üzere geniş ve kapsamlı olarak ele almıştır. Bu Anayasa, sosyal ve sendikal haklar açısından önemli bir dönüm noktasıdır (29). Çünkü, "sosyal devlet" ilkesine ekonomik yönden güçsüz olan "bağımlı çalışanlar"ın korunmasını vurgulayan bir anlam ve içerik kazandırmıştır (30). Gerçekten, 46.madde ile "çalışanlar" a tanınan sendika hakkı, ilk kez bağımlı çalışanların tümünü kapsayan bir genişlik ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Sendika hakkını ilkece tüm çalışanları kapsayacak biçimde tanıyan 1961 Anayasası, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri"nin sendika hakkının ayrıca düzenlenmesini öngörmüştür (31). Bu dönemde, Devlet Memurları Kanunu ve

25 KOÇ/GÜLMEZ/MERAL/İŞIKLI, s.113.

26 KOÇ/GÜLMEZ/MERAL/İŞIKLI, s.113.

27 TALAS, Cahit, İktisat, B.2, AÜSBF. Yayınları, N.118-100, Ankara, 1961. s.211-266.

28 TALAS, Cahit, "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar II", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.3, Mayıs 1990, s.8.

29 GÜLMEZ Mesut, "1961 Anayasası'nda Sendikal Hakların Oluşumu", AİD., C.18, S.3, Eylül 1985, s.101.

30 GÜLMEZ, Memurlar, s.1.

31 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.60.

Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarılarak memur sendikacılığının temelleri atılmıştır.

Türkiye'de memurların örgütlenme hakkı da ilk defa 1961 Anayasasında düzenlenmiştir. Bu, 1961 Anayasasının özgürlükçü ve demokratik yaklaşımları benimsemesinin bir sonucudur. 1961 Anayasası "sosyal devlet" ilkesini, temel haklar arasına "sosyal ve iktisadi haklar"ı da katarak ve güvenceye bağlayarak gerçekleştirmek istemiştir. Ayrıca devlete, temel hak ve hürriyetlerin gerçekleştirilmesini görev olarak vermiş, özgürleştirici rol oynamasını istemiştir (1961 AY. m.10).

1961 Anayasası, toplu sözleşme hakkını memurlara ne tanımış ne de yasaklamıştır. Ancak 117.maddenin 2.fıkrası memur statüsünün kimi öğelerinin kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Böylece Anayasa, işçiler ve memurlar için iki farklı çalışma rejimine yer vermiştir. Fakat, kanunilik ilkesi hem 117.maddenin 2.fıkrasında sayılan konularla hem de bu konuların temel ilkeleriyle sınırlı tutulduğundan, toplu pazarlık için özerk bir alan oluşturulmasına Anayasa'dan ileri gelen bir engel yoktur (32).

1961 Anayasası genel anlamda, sendikacılık açısından da bir dönüm noktasıdır. 1936 tarihli İş Kanunu'nun öngördüğü "grev yasağı ve zorunlu hakem" rejiminin yürürlükte olduğu bir sırada grev hakkını anayasal güvenceye kavuşturan 1961 Anayasası, tüm memurlar için dernek kurma yasağının geçerli olduğu bir zamanda "çalışanlara" sendika hakkını tanımıştır. Memur sendikacılığı kapısı böylece anayasa ile aralanmış, "yasakçı" bir rejimden "anayasal tanıma" rejimine geçilmiştir.

a. 624 sayılı Kanun

1961 Anayasası'nın 46.maddesinde devlet memurlarının sendika kurabileceği belirtilmiş ve memur sendikaları için aynı maddeye "...işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir..." hükmü getirilmiştir. Sendika hakkını memurları da kapsayacak biçimde güvenceye alan ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının özel bir kanunla düzenlenmesini öngören 46.maddenin 2.fıkrası gereği 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu memleketimiz açısından büyük bir yenilik sayılmakla beraber, birçok yönleriyle yetersiz kalmış (33), "gizlilik içinde" ve "amatörce" hazırlanıp (34), "Türk memur sendikacılığını sağlam bir temele oturtmak endişesinden çok, Anayasanın bir hükmünün belli bir sürede yerine getirilmesi endişesinin hakim olduğu" bir çabanın eseri olduğu ileri sürülmüştür (35). Sendika hakkını, Anayasa emrini "yasak sayarak" yerine getirmeye çalışan (36) Kanun, devlet memurlarının, belirli nitelikleri dolayısıyla işçiler gibi özgürce sınıfsal yarar kavgasına

32 GÜLMEZ, Memurlar, s.71.

33 KUTAL Metin: "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı", İktisat ve Maliye, C.16, S.9, Aralık 1969, s.361.

34 TALAS Cahit, "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu", AÜSBF. Dergisi, C.XX, N.2, Haziran 1965, s.867.

35 TUTUM, Memur Sendikaları, s.39; GÜLMEZ, Memurlar, s.29, KUTAL, Personel Sendikaları, s.362.

36 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.60.

giremeyeceğini kabul etmiş (37), dolayısıyla sendikaya bir sınıfın mücadele örgütü olarak bakmaktan çok bir memur yardımlaşma derneği olarak bakmıştır (38).

624 sayılı Kanun, yürürlükte kaldığı sürece, toplu sözleşme ve grev hakkını içermemesi nedeniyle de eleştirilmiştir. Gerçekten bir hak ve özgürlük, koruma mekanizmalarına sahip değilse o hak ve özgürlüğü kullanmak ve ondan yararlanmak son derece zordur. Kamu görevlisine sadece sendika kurma hakkını tanımak, ama ona toplu sözleşme ve grev hakkını tanımamak, sendikayı bir demek niteliğine dönüştürür (39). Bu bakımdan Devlet Personel Sendikaları, birer mesleki dayanışma ve yardımlaşma derneğinden veya sandığından başka bir şey değildir (40).

Toplam yirmibeş maddeden oluşan 624 sayılı Kanun (41), Anayasanın 46.maddesinin 2.fıkrasında anılan "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri" nce (42) kurulacak devlet personeli sendikaları ile ilgili kuruluş ilkeleri, üyelik, etkinlik, gelir ve mallar gibi konuları belli bir sistematikten uzak ve hukuk tekniğinden yoksun biçimde düzenlemiştir (43).

Kanun, oniki bentte saydığı çeşitli kamu hizmeti görevlisi kategorilerine sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı vermemiştir. Bir kısım yüksek dereceli, sorumlu, temsil vasfı olan memurlarla, devletin yarı siyasi hizmetlerinde çalışanlar, silah kullanmaya yetkili olanlar, dışişleri personeli, din adamları, işveren (idare) mümessili

- 37 ŞAYLAN Gencay, "Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar", AİD., C.3, S.4, Aralık 1970, s.137.
- 38 ŞAYLAN, s.136.
- 39 ÇELENK, s.8.
- 40 DURAN Lutfi, "İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu İle Sendika ve Grev Hakları", İÜHF.M., 1967, ayrı bası, s.33.
- 41 Geniş bilgi için bkz.; KUTAL Metin, "Devlet Personeli Memurları Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", Sosyal Siyaset Konferansları, 20.Kitap, İÜF. Yayını, İstanbul, 1969, s.169-201.
- 42 İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkı sorunu 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun hazırlık ve oluşum süreci içinde tartışılmış, bu açıdan hazırlık belgelerinde iki değişik görüş benimsenmiştir. Birincisi, 46.madde anlamında tüm çalışanları kapsayan genel bir sendikalar kanunu çıkarılması görüşüdür. İkincisi ise, 46.maddenin 2.fıkrasına dayanarak, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının ayrı özel bir kanunla düzenlenmesi görüşüdür. Tartışmalar temelde sorunun hukuk tekniğine ilişkin yönü üzerinde yoğunlaşmış olsa da, özellikle ayrı kanuni düzenlemenin gerekçesi olmak üzere dile getirilen görüşlerde memur sendikacılığına egemen olacak yaklaşımın ipuçlarını bulmak mümkündür. Memurlar işçilerden tümüyle ayrılan bir hukuki durum içindedir. Hakları ve yetkileri, bağlı oldukları statü farklıdır. Memurlar, önceden varolan ve kendileri dışında kararlaştırılan nesnel bir statü içine tekyanlı bir idari işlemle girerler; işçiler gibi işverenle ücret ve çalışma şartlarının pazarlığını yaparak bir hizmet sözleşmesi imzalamazlar. Öte yandan, Anayasa da ayrı bir kanun çıkarılmasını öngörmüş ve 46.madde gerekçesinde memurların sendika kurma hakkının işçilerinki gibi "kayıtsız" olamayacağını açıkça belirtmiştir. Ayrıca, devlet personel rejiminin düzeltilmesi konusundaki çalışmalar da henüz sonuçlanmamış, personel rejimine yön verecek temel ilkeler belirlenmemiştir. Ortak kanuni düzenleme yaklaşımını benimseyenler de, memurların işçilerle aynı kanun çerçevesinde örgütlenmesini ilkece benimsemiş olmakla birlikte, memur sendikalarının işçi sendikalarına tanınan haklardan aynı ölçüde yararlanamayacağını, bu hakların ancak memurların bağlı olduğu özel kanunların imkan verdiği sınırlar çerçevesinde onlara tanınabileceğini açıkça belirtmişlerdir. Örneğin memur sendikalarının işçi sendikalarına tanınan toplu pazarlık ve grev haklarından yararlanamayacağını savunmuşlardır. Dolayısıyla da görüş ayrılığı, özünde memur sendikacılığı anlayışından çok kanun tekniği ile ilgilidir. Bu çerçevede, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri 274 sayılı kanun kapsamı dışında tutulmuş olmakla, onların işçilerle aynı hak ve yetkilerle donatılmış sendikalarda örgütlenmesi engellenmiş değildir. Başka bir anlatımla, memurlar 274 kapsamına bırakılmış olsaydı bile, kanunun işçi sendikalarına tanıdığı birçok önemli hak ve yetkiden ve özellikle de toplu sözleşme ve grev haklarından yararlanmaları imkansızdı. Dolayısıyla 274' ün kapsamı dışında tutulmuş olmak, memurların 1965' te kavuştukları sendika hakkını iki yıl geciktirme sonucu doğurmuş, ancak 624 sayılı Kanun ile biçimlenecek memur sendikacılığı anlayışı yönünden etkili olmamıştır. GÜLMEZ, Memurlar, s.27-28.
- 43 GÜLMEZ, Memurlar, s.30.

olarak sendikalarla beraber ortak çalışmalar yapacak olanlar, sendika kuramayacak ve bunlara üye olamayacaklardır (44). Kanunun sendika hakkından yoksun bıraktığı memurların sayısının 185.000 olduğu belirtilmiştir (45).

624 sayılı Kanun sendikalar için bazı yasaklar getirmiştir: Sendikalar, siyasi faaliyet yapamazlar; siyasi partilerden, işveren ve işçi teşekküllerinden, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinden yapılacak yardımları alamazlar, onlara yardım yapamazlar; bir siyasi parti adı altında kurulamazlar; bir parti yararına veya zararına davranışta bulunamazlar; dini faaliyetlerde bulunamazlar; grev teşebbüsünde bulunamazlar, destekleyemezler; gelirlerini maksatları dışında kullanamazlar; toplantıları çalışma yerlerinde yapamazlar; açık yer toplantısı ve gösteri yürüyüşü yapamazlar; Bakanlar Kurulu Kararı olmadıkça dış kaynaklardan yardım alamazlar. Memur sendikalarına tanınan faaliyetler yanında yasaklanan faaliyetler çok daha ağır basmaktadır (46).

624 sayılı Kanun, sendika üyelerini, isteklerini yaşama geçirecek etkili mücadele araç ve yollarından da mahrum bırakmıştır (47). Sendikaların "grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını" yasaklayarak memurlara toplu mücadele yolunu kapatmıştır (48). Ancak bununla yetinmeyip memur sendikacılığının kurum içine sıkıştırılmasını amaçlayan, sendikal isteklerin kurum dışında dile getirilmemesini isteyen Kanun, sendikaların "devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapmalarını" dahi yasaklamıştır. Bunun dışında, kurumlara ayrılmış yerlerde, çalışma saatleri dışında olsa bile, sendika organlarının toplantı ve çalışmalar yapmasına da imkan vermemiştir (49).

Sendika yöneticileri için hiçbir güvence sağlamayan Kanun, sendikaları devletten ve kamu yetkililerinden gelebilecek karışma eylemlerine karşı korumuş değildir (50).

Kanun, işçi sendikaları için öngörülen düzenlemeden ayrılarak, kamu personeli sendikalarının dış kaynaklardan yardım almasını ve uluslararası kuruluşlara katılmasını Bakanlar Kurulu'nun bir kararnamesiyle izin vermesi şartına bağlı tutmuştur (51).

Kanunun gerçek bir sendikacılık işlevi yerine getirme ve etkili bir baskı grubu olma araç ve imkânlarından mahrum bıraktığı (52) memur sendikalarının etkinlik alanı, idareyle işbirliği yapma ve çeşitli konularda idareye yardım etme ve bağlayıcı olmayan önerilerde bulunma ile sınırlı tutmuştur (53). 13.maddede sıralanan etkinlikler, daha çok sendika tanımında vurgulanan mesleki gelişmeyi ve personel arasındaki yardımlaşmayı sağlama amacıyla ilgilidir. Buna karşılık personelin ekonomik ve toplumsal hak ve

44 ADAL, s.275.

45 TUTUM, Memur Sendikaları, s.40.

46 KUTAL, Personel Sendikaları, s.362.

47 EYRENCİ, s.160.

48 KUTAL, Personel Sendikaları, s.363.

49 TUTUM, Memur Sendikaları, s.41.

50 Ayrıntılı bilgi için bkz.; ŞAYLAN, s.142-145.

51 KUTAL, Personel Sendikaları, s.363.

52 ŞAYLAN, s.141.

53 EYRENCİ, s.160.

çıkarlarını koruma amacını gerçekleştirecek etkinliklere (ve araçlara) yer verilmemiştir. Sendikalara personel hukuku ve başka konular üzerinde öneriler sunma, görüş bildirme, incelemeler yapma, işbirliğinde bulunma gibi karar sürecine en geri düzeyde katılma imkânı sağlayan yetkiler tanımakla yetinilmiştir. Sendikaların, Kanuna göre yapabilecekleri en kolay iş sosyal faaliyetlerdir (54).

Memur sendikalarına demek statüsünün sınırları içinde kalmalarını sağlayacak biçimde çizilen bu etkinlik çerçevesi, kanun koyucunun devleti işveren, memuru da geçimini, emeğini satarak elde ettiği ücret geliriyle sağlayan bir bağımlı çalışan olarak görmediğini ortaya koymaktadır. Memur sendikalarına kuşkulu bakışı ve sendikacılığı devlet denetimine almayı amaçlayan yaklaşımı (55) ile 1947 tarihli ilk işçi sendikalarıyla ilgili Kanunu hatırlatan 624 sayılı Kanun, devlet-memur ilişkileri konusundaki geleneksel katı anlayıştan taviz vermeye yanaşmamış, Devlet ile memur arasındaki bağımlı çalışma ilişkisinde herhangi bir çıkar çatışmasının bulunmadığı görüşüne sınıksız sarılmıştır (56).

Kanunun 5.maddesine göre kamu personel sendikaları, işçi sendikaları ile birleşemezler, diğer kamu tüzel kişileriyle biraraya gelemezler. Bu maddenin, emeği ile çalışan iki büyük grubun biraraya gelerek büyük bir güç haline gelmesini önleyeceği açıktır. Bu yasağın, grev konusu ve idarenin tarafsızlığı ilkesi ile ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Bu maddede personel sendikalarının, işçi sendikalarının veya siyasi partilerin içinde kaybolmasını önlemeyi amaçlayan bir görüş hakimdir (57). Bu hüküm ile kamu personeli sendikalarının, işçi sendikalarının veya siyasi partilerin içinde kaybolması önlenmek hedeflenmiştir (58). Buna karşılık personel sendikaları, birçok ülkede işçi sendikaları ile kaynaşmış durumdadır (59).

Kanunun 3.maddesi sendikaların kuruluş şekli ve bünyelerini düzenlemiştir. Her alanda her çeşit sendikanın kurulmasına imkan veren Kanun, üst kuruluşların oluşmasını son derece güç ve karışık duruma getirmiştir. Kamu personel sendikaları her kurumda, kurumlar arasında, merkezde, taşra teşkilatında kurulabilecektir. Ayrıca, bu sendikalar bir kurumun genel bütünlüğünü, bir kurumun bir kısmını, bir meslek veya uzmanlık kolunu (sınıfı) kapsayabilecektir (60).

Kanunun "kuruluş ilkesizliği" öngören bu düzenlemesi, bir araştırmaya göre otuzdört ayrı türde kamu personeli sendikasının ortaya çıkmasına yol açmıştır (61). Kanun koyucunun her yönden parçalanmaya elverişli böylesi bir sendikal yapı öngörmüş olmasını, kamu personeli sendikalarını gerçek sendikal işlevler yerine getiren örgütler olarak değil, sadece yönetime yardım eden ve adı "sendika" olan kuruluşlar olarak görüyor olmasına bağlamak yanlış olmaz. Kanun koyucu 1965 yılında memurlara güçlü bir sendikalaşma imkanı vermek amacıyla hareket etmemiş, bir yandan anayasanın emrine uymuş görünmeyi, öte yandan da idareye yardımcı bir takım kuruluşlar kurmayı

54 ŞAYLAN, s.146.

55 ŞAYLAN, s.141.

56 GÜLMEZ, Memurlar, s.34.

57 ADAL, s.275.

58 ADAL, s.275.

59 ADAL, s.272.

60 TUTUM, Memur Sendikaları, s.41.

61 MIHCIOĞLU Cemal, Türkiye' de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara, 1968, s.30-38.

hedeflemiştir (62). Başka deyişle Kanun koyucu, memur sendikalarının, etkinliklerini kurum (işyeri) dışına taşıran, daha geniş çapta dayanışmayı temsil eden örgütler olmasını istememiştir (63).

624 sayılı Kanun çıkıncaya kadar kurulamayan sendikalar, bu Kanunla birlikte örgütlenmeye başlamıştır. Bu sırada personel reformu çalışmaları da yapıldığından sendikaların kuruluşu daha hızlı olmuştur. Bu faktör, bir yandan süratli gelişmeye yardım ederken, bir yandan da çok acele, gelişi güzel ve hatta bazı belirli hedeflerin elde edilmesine yönelmiş geçici örgütlenmelere yol açmıştır. 624 sayılı Kanun döneminde, sınırlı haklara rağmen kısa süre içinde yüzlerce memur sendikası kurulmuştur. Bunlardan önemli bir kısmı hiçbir fonksiyon ifa edememiş, diğer bir kısmı ise kendi aralarında üst kuruluşlara gitmişler, mesleğin gerektirdiği ortak mücadeleyi yapmışlar, problemlerini kamuoyuna duyurmuşlar, memleket meseleleri hakkındaki görüşlerini ortaya koymuşlardır. Kanunda öngörülen, devletle işbirliği bir türlü gerçekleşmemiştir. Bu durumun kusurunu sadece memur sendikalarına yükleyemeyiz. Gerçi zaman zaman memur sendikalarının suç sayılabilecek boykot hareketlerini destekledikleri görülmüştür. Ancak bu kanunsuz hareketlere yol açan gelişmelerde idarenin memur sendikalarını bir türlü muhatap kabul etmeyişinin ve sözde memur sendikalarını bunların karşılıklarına çıkarışında geniş ölçüde rol oynadığı unutulmamalıdır. Bir yıl gibi çok kısa bir süre içinde Ankara'da 114, İstanbul'da ise 52 sendika ve konfederasyon kurulmuştur. Diğer illerde de 99 sendika ki, toplam 265 sendika çalışmaya başlamıştır (64). Nihayet 1969 yılı sonuna kadar devlet personel sendikaları sayısı 569 olmuştur (65). Ayrıca federasyonlar kurulmuş, iki konfederasyon da faaliyete geçmiştir.

Sendikaların tanınması konusunda titizlik ve dikkat, sendikacılığın gelişimini destekler, sendika enflasyonunu önler (66). Fakat 624 sayılı Kanun, her alanda her çeşit sendikanın kurulmasına imkân vermek suretiyle güçlü sendikacılığın önünü kesmiştir (67).

62 KUTAL, Personel Sendikaları, s.364.

63 Kamu personeli sendikaları üye sayısı yönünden küçük ve dolayısıyla güçsüz ve cılız örgütler olarak doğmuştur. Kuşkusuz bunun temelinde kanundaki "kuruluş ilkesizliği" vardır. Çok sayıda ve çok türde sendika kurulmasına imkan veren bu yapı, sendikaların üye tabanı yönünden de büyümesini ve gelişmesini engelleyen ana etkenlerden biri olmuştur. Mihçioğlunun araştırmasına göre, anketi yanıtlayan 241 sendikanın dörtte üçünün %75.1 üye sayısı 500' ün altındadır. Üye sayısı 100' den az olan sendikaların oranıysa %36.35' dir. Buna karşılık yalnızca 2 sendikanın üye sayısı 10000' in üzerindedir. MIHÇIOĞLU, s.11-76. Bir başka araştırmaya göre, üye sayılarıyla ilgili soruyu yanıtlayan 233 sendikanın büyük bir çoğunluğunun %79.8 üye sayısı 600' ün altındadır. Üye sayısı 3000' den çok olan sendika sayısı 5' dir. KALKANDELEN Hayrettin, Sendikalar Ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara, 1968, s.83. TODAİE'de yapılan bir araştırma da, memur sendikalarının üye sayısı düşük, küçük örgütler olduğunu doğrulamıştır. 407 sendikadan örnekleme giren 218 sendikanın yarıya yakınının %44.9 üye sayısı 100' ün, dörtte üçünün %75.6 üye sayısı da 500' ün altındadır. Üye sayısı 5000' in üstünde olan sendikaların sayısı ise 10' dur %4.5. Daha ilginç olan noktaysa, sendikaların örgütlenebilecekleri personel sayısının da düşük olmasıdır. Gerçekten sendikaların dörtte birine yakın bölümünün %23.5 örgütlenmeyi amaçladığı personel sayısı 100' ün altındadır, yarıdan çoğununsa %52.8 100-500 arasındadır. Kuşkusuz sendika sayısının çokluğu, üye sayısındaki cılızlığın temel nedenidir. ŞAYLAN Gencay-OYAL Erken, Türkiye'de Memur Sendikacılığı Çoğaltma, TODAİE, 1972, s.11.

64 ADAL, s.274.

65 ŞAYLAN, s.146.

66 ADAL, s.272.

67 TUTUM, Memur Sendikaları, s.41.

b. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 624 sayılı Kanun'dan beş hafta sonra 14.7.1965 yılında kabul edilmiştir. DMK. kendinden önce yer alan 3656 sayılı Kanunun 25 yılda kırdığı değiştirilme rekorunu, uygulanmaya başladıktan beş yıl sonra aşmıştır (68). 31.7.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunla % 55 inin değiştirilmesinden sonra, farklı tarihlerde çıkarılan çok sayıda kanun ve KHK.'lerle büyük ölçüde değişiklikler görmüştür (69). Her değişiklik bir öncekine ters düşen bir yaklaşıma sahip olduğu için metnin yapısındaki tutarsızlık da o oranda artmıştır. Nitekim bu yüzden metin, bugün birbirine yabancı hükümlerin garip bir karışımı haline gelmiştir (70). Öyle ki, Danıştay bugün memur hukuku ile ilgili olarak, kendisine intikal eden her olayda DMK.'nin ilgili hükmünün yürürlükte olup olmadığını tesbit için, uzun incelemeler yapmak zorunda kalmaktadır (71).

657 sayılı DMK., tüm personel rejimini tek başına düzenlemeye çalışmıştır. Kanun katı bir "statü hukuku" anlayışıyla hazırlanmıştır (72). Personel gruplarının hepsini her yönden aynı rejime bağlamak ve bunların statülerine ilişkin esasları aynı kanunla düzenlemek mümkün değildir. Hatta kapsam dışında tutulan personel bile, mali hükümler (ödemeler ve intibaklar) açısından geçici maddelerle 657 sayılı Kanuna bağlanmıştır. Bu dolaylı başlanma, kapsam dışı personelin özel kanunlarının çıkarılmasını engelleyen önemli bir faktördür.

657 sayılı DMK., memurlara sendika hakkını tanımıştır. "Sendika Kurma" başlıklı 22.madde "Devlet memurları, özel kanundaki hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel kanundaki hükümler uyarınca mesleklerin ve üyelerinin ve müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar" hükmüyle sendika hakkını 624 sayılı Kanuna yollama yaparak tanımıştır.

624 sayılı Kanun gibi devlet memurlarının "sendika" ya da "meslek birlikleri" biçiminde örgütlenmesine imkân veren 657 sayılı DMK., sendikaların etkinlik alanını "mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde arama" olarak belirtmiştir. Dolayısıyla memur sendikaları, idare-memur ilişkilerinde bir araç olacak ve ilişkileri düzene sokacaktır. Böylece idare, sendikalar aracılığıyla memurların eğilim ve isteklerini öğrenecektir. Kısacası sendikalar, idareyle işbirliğinin aracı olacak ve memur sendikalarının işlevi bununla sınırlı kalacaktır (73).

Cumhuriyetin ilk yıllarından beri sözü edilen devlet personel reformunun temellerini kurmayı amaçlayan bir metin olarak hazırlanan 657 sayılı Kanun, bu reformun bir parçası olarak "görüşme ve danışma kurulları" oluşturulmasını öngörmüştür. Böylece, memurların çalışma rejiminin dayandığı tek yanlılığı yumuşatma ve idare-memur

-
- 68 GÜRAN Sait, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul, 1980, s.69.
69 CANMAN Doğan: "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", AİD., C.18. S.1, Ankara, 1985, s.3.
70 GÖZÜBÜYÜK A. şeref/ TUTUM Cahit, "Yasa Gücünde Kararnameler", AİD, C.8, S.1, Ankara, 1975, s.3.
71 TUTUM Cahit, "Gerçekleştirilemeyen Reform, Personel Reformu", AİD, C.6, S.3, Ankara, 1983, s.8.
72 EYRENCİ, s.160.
73 KUTAL Metin, "Anayasada Yapılması Düşünülen Değişiklikler ve Sendikal Haklar", İktisat ve Maliye, C.18, 1971, s.171.

ilişkilerinde diyalogu özendirme dogrultusunda ileri sayilabilecek kurallara yer vermistir (74).

657 sayili Kanununun Turk kamu idaresine "teorik olarak" kattigi onemli yeniliklerden biri (75), ikili gorusme ve danisma yoluyla yonetime katilmadir. Ancak idarenin demokratiklesmesi yolunda atilan bu ilk adimin, kagit uzerinde kaldigini da hemen eklemek gerekir. Gerçekten 657 sayili DMK., hazirlik asamasinda, "statu" ve "sozlesme" temellerine dayali calisma iliskisi rejimleri arasindaki gecisme ve yakinlasma olgusundan, sınırlı ölçüde de olsa etkilenmiştir. Ne var ki idare, bu kuralları uygulamaya aktarmaya yanaşmamıştır (76).

Kanuna göre, değişik düzeyde olmak üzere dört ayrı tipte oluşturulması öngörülen görüşme ve danisma kurulları, "bu kanunun uygulanması dolayısıyla ortaya çıkabilecek meselelerde ve genel olarak kamu personelinin ödevleri, hakları, çalışma şartları, yükümleri ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa verir." Kurulların alacağı kararlar "istişari" nitelik taşır (77). Kararlar, varsa muhalefet şerhleriyle birlikte Resmi Gazete' de yayımlanır (78).

İdarenin, görüşme ve danisma kurullarının görüşünü istemekle yükümlü olduğu konular, temelde personele ilişkin hukuki düzenlemeleri kapsamaktadır: Bunun yanında personel ile ilgili, kanun, tüzük, yönetmelik ve kararname tasarılarının hazırlanması; personelin ödevlerini, haklarını, çalışma koşullarını ve yükümlerini düzenleyici nitelikte genel kararlar alınması gibi konuların tümü idarenin ve siyasal iktidarın tekyanlı kararlarıyla ve memurlara danışmaksızın alınmaktadır (79).

Kanun koyucunun, sendikalarca seçilen eşit sayıdaki memur temsilcilerinin belirli konularda idareye, istemekle zorunlu olduğu istişari görüş bildirmesini, idarenin elinde tuttuğu tekyanlı karar ayrıcalığından verilebilecek en yüksek taviz olarak gördüğü sonucunu çıkarmak yanlış olmaz. Nitekim idare, statü temeline dayalı memur anlayışından ve tekyanlı karar egemenliğinden bu çerçevede bile taviz vermeğe yanaşmadığı için (80), memurun yonetime katılmasının en geri biçimine yer veren bu kuralları dahi yaşama geçirmekten kaçınmıştır (81).

Kurum Danışma Kurulu, kamu personeli yönetimi ile ilgili konularda istişari görüş vermek üzere her kurumda kurulur. Bu kurulların kuruluşu, yönetim temsilcilerinin kimler olacağı, personel temsilcilerinin nasıl seçileceği ve çalışma usul ve ilkeleri, kurumun en üst amirince düzenlenir. Görüldüğü gibi Yüksek Danışma Kurulu'nun personel temsilcilerinin seçimi meslek kuruluşlarına bırakılmışken, Kurum Danışma

74 GÜRAN Sait, "Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması", AİD., C.11, S.4, Aralık 1978, s.25.

75 GÜRAN, Memurların Sendikalaşması, s.25.

76 Geniş bilgi için bkz: TUTUM Cahit, "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi", AİD., C.7, S.4, Aralık 1975, s.57; FIŞEK, Yönetime Katılma, s.337-340.

77 GÜRAN, Memurların Sendikalaşması, s.25.

78 Bu hüküm 1971 Anayasa değişikliğiyle kaldırılmıştır.

79 GÜLMEZ, Memurlar, s.69.

80 ŞAYLAN, s.147.

81 GÜLMEZ, Sendika hakkı, s.61.

Kurulları' na katılacak personel temsilcilerinin belirlenmesinde meslek kuruluşlarına yetki tanımamıştır (82).

231.maddenin danışma kurullarıyla ilgili yönetmeliğin çıkarılması konusundaki buyurucu kuralına karşın bunun yapılmamış olmasının temel nedenlerinden biri, 1971 değişikliği ile Anayasa'ya konulan kamu hizmeti kuruluşlarının kuruluşuna ilişkin Kanunun, Anayasa'nın buyruğuna karşı çıkarılmamış olmasıdır. Kuşkusuz, olmayan meslek kuruluşlarının Yüksek Danışma Kurulu' na katılacak personel temsilcilerini seçmesi ve bu seçimin nasıl yapılacağını gösterecek yönetmeliğin çıkarılması düşünülemez. Kısacası yönetmelik, Anayasa'nın bir özel kanunla düzenlenmesini buyurduğu meslek kuruluşlarını gündeme getireceği için çıkarılmaktan vazgeçilmiştir (83).

657 sayılı DMK., memurluktan çekilmeyi (istifayı) "bu kanunda belirtilen esaslar" çerçevesinde bir "hak" olarak tanımıştır. Ancak Kanun, Anayasa'nın güvenceye aldığı çalışma hak ve özgürlüğünün doğal bir sonucu olan bu hakkın kullanılmasını bazı şartlara bağlamakla (m.94 vd.) yetinmemiş, bir başka sınırlama daha öngörmüştür. Sürekli ve düzenli biçimde yerine getirilmesini istediği kamu hizmetlerinin bu hakkın kullanılmasından etkilenmesini istemeyen kanuna göre: "Devlet memurlarının, kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan birlikte çekilmeleri yasaktır." (DMK.m.26).

657 sayılı DMK.'nun birlikte çekilme yasağı koyan 26.maddesi 12 Mayıs 1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanunla, yasağın kapsamını ve türlerini genişleten önemli bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikle, bir yandan 657 sayılı DMK.'nun ilk biçiminde yer almayan "toplu müracaat ve şikayet" yasağı konulmuş, öte yandan da birlikte çekilme dışında kamu hizmetlerini kesintiye uğratabilecek başka toplu eylem biçimleri de yasaklanmıştır (84). Fakat vatandaş olarak memurun "dilekçe hakkı" saklıdır ve 657 sayılı Kanunun kapsamındadır (85).

657 sayılı Kanun, memurlara 21.maddede tanıdığı hiyerarşik başvuru ve idari yargıya müracaat hakkının "toplu" kullanımını yasaklayan bir kurala ilk metninde yer vermemiştir. 21.maddede 1982' de yapılan değişiklikle, devlet memurlarına şikayet ve dava haklarına ek olarak "müracaat hakkı" da tanınmıştır: "Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat...hakkına sahiptirler."

26.maddenin yukarıda belirtilen değişik metnine göre, müracaat hakkını "birden fazla devlet memurunun toplu olarak" kullanması "toplu müracaat" sayılır ve yasaktır. İki ya da daha çok memurun kurumlarını ilgilendiren resmi veya şahsi işleri nedeniyle toplu olarak yapacakları bir başvurunun sendika hakkı ile hiçbir ilgisi olamaz. Başka deyişle, başvuru hakkının bu kanuni tanımı çerçevesinde, ortak ekonomik ve toplumsal çıkarları korumak ve geliştirmek amacı taşıyan sendika hakkı ile bağlantısı kurulamaz (86). Çünkü sendika hakkı, memurun kurumunu ilgilendiren resmi veya kişisel işlerinden sayılamaz. Amaç yönünden birbirinden tümüyle ayrılan başvuru hakkı ile sendika hakkı arasında en küçük bir benzerlik yoktur. Dolayısıyla da, birden çok kişinin yapacağı bir sendika kurma

82 GÜLMEZ, Memurlar, s.71.

83 GÜLMEZ, Memurlar, s.71.

84 GÜLMEZ Mesut, Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları, abece Dergisi, S.51, Haziran 1990, s.4.

85 ARMAĞAN Servet, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1972, s.59-62.

86 GÜLMEZ, Memurların ve Öğretmenlerin, s.3.

başvurusunun ya da kurulmuş bir sendikaya üye olma eyleminin "toplu müracaat" olarak nitelendirilmesi düşünülemez. Çünkü sendika hakkını kullanan memurlar, kurumlarıyla ilgili resmi ve kişisel işleri nedeniyle bir başvuruda bulunmuş değillerdir (87).

Maddenin 2.fıkrasında yasaklanan toplu eylemlerle sendika hakkı arasında bir bağlantı kurulamaz, daha doğrusu bu yasakların sendika kurma hakkı önünde bir engel oluşturduğu savunulamaz. Çünkü 2.fıkrafta öngörülen yasak iki tür toplu eylemi kapsamaktadır. Birincisi, birlikte çekilme ya da göreve gelmemedir. Bunların "kamu hizmetlerini aksatacak şekilde" ve "kasıtlı olarak" yapılması gerekir. "Kasıt" ögesi 1982 değişikliğinde maddeye eklenmiştir. İkincisi de, memurların görevlerine gelmiş olmalarına karşın devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuran toplu eylemlerdir. Her iki toplu eylem türü, sendika kurma hakkı ile değil, hizmetin aksatılmasına ya da yavaşlatılmasına yönelik olduğundan , grev hakkı ile ilgilidir. Çünkü, burada, grev kavramının tanımına girmeyen ancak grev gibi kamu hizmetlerini kesintiye uğratma sonucu doğuran toplu eylemler yasaklanmıştır. Dolayısıyla bunu, sendika hakkını engelleyen değil, zaten var olan grev yasağının kapsamını genişleten, bir yasak olarak değerlendirmek gerekir (88).

1961 Anayasası işçilere grev hakkını açık şekilde tanımıştır (89). Memurlar için ise grev anayasal güvenceye alınmamıştır. Burada bir boşluk olduğu düşünülebilir (90). Ancak bu boşluk DMK. tarafından devlet memurlarına grev hakkı yasaklanarak doldurulmuştur. Günümüzde de aynen yürürlükte bulunan 657 sayılı DMK.'nın 27.maddesine göre: "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilân etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez ve teşvik edemezler."

Görüldüğü gibi Kanun, devlet memurlarının hem kendilerinin karar verip düzenleyecekleri iş bırakma eylemlerini, hem de başka bir çalışan kategorisinin, örneğin işçilerin uyguladığı bir greve katılma ya da destek olma eylemlerini yasaklamıştır. Dolayısıyla 657 sayılı DMK.'nin memurlar için koyduğu grev yasağı, personel sendikalarının "grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunama(masını)" öngören 624 sayılı Kanuna oranla daha geniştir (91).

3. 1971 Anayasa Değişikliği

12 Mart muhtırasından sonra 1961 Anayasası'nın temel haklara, bağımsız yargıya, memurun sendikal haklarına ilişkin 60 maddesi değiştirilmiş ve bu arada memurun sendika kurma hakkı da geri alınmıştır.

Memurların örgütlenme çabaları, henüz kuruluş aşamasında iken varlıklarını sona erdirici siyasal bir tepki ile karşılaşmıştır (92). Bu tepki kendisini, 1971 yılında

87 GÜLMEZ, Memurlar, s.67.

88 GÜLMEZ, Memurlar, s.68.

89 1961 Anayasasında grevle ilgili geniş bilgi için bkz.; AKSOY ,s.1-71.

90 GÜLMEZ, Memurların ve Öğretmenlerin, s.4.

91 GÜLMEZ, Memurların ve Öğretmenlerin, s.4.

92 TUTUM Cahit, Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s.237.

Anayasanın 1488 sayılı Kanun'la değiştirilmesiyle göstermiştir. 1971'de Anayasanın 46 ve 119.maddeleri yeniden yazılmış ve Gecici 16.madde eklenmiştir.

1961 Anayasası'nın temel hak ve özgürlüklerine egemen olan "bireyin devlete karşı korunması" yaklaşımının tersine çevrilerek "sınırlılık" ve "devletin bireye karşı korunması" na dönüştürüldüğü 1971 değişikliklerinde (93), sendika hakkı açısından olumsuz ve gereksiz bir geri adım atılmıştır (94). Memurların sendika hakkına ilişkin olarak yeniden bir yasak rejimine girilmiştir. Sendika hakkı memurlar için anayasa güvencesine bağlanmış bir hak olma özelliğini yitirmiştir (95).

1971 Anayasa değişikliğiyle "sendika" sözcüğü "kuruluş" olarak değiştirilerek gerçek sendikal işlevler yerine getirecek bir kanuni çerçeveden mahrum bulunan memur örgütlerine yeni bir ad takılmıştır (96).

1961 Anayasası'nın 46.maddesinde yapılan değişikliklerden ikisi, memurların sendika hakkıyla doğrudan ilgilidir. İlk değişiklik, "çalışanlar" yerine "işçiler" deyiminin kullanılmasıdır. Kuşkusuz bu değişiklikle sendika hakkı bağımlı çalışanların yalnızca "işçi" niteliği taşıyan bölümü için "anayasal bir hak" kimliğini sürdürmüştür. Ancak sendika hakkı, memurlar ya da işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri için artık Anayasa güvencesine bağlanmış bir hak olma özelliğini yitirmiştir.

46.maddedeki ikinci değişiklik ise, eski 2.fıkranın metinden çıkarılmasıdır. Böylece işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika hakkının düzenlenmesini kanun koyucuya bırakan hüküm kaldırılmıştır. Toplu pazarlık ve grevi kapsayan sendikal haklar, artık sadece işçilere özgü bir olgudur. Memurlar gerçek anlamda bir sendikacılık etkinliği gösteremezler. Memurların oluşturacağı örgütlere de "sendika" denilmesi bir kavram kargaşası yaratmakla kalmaz, aynı zamanda bu örgütlere olduğunun ötesinde bir anlam kazandırma eğilimi doğurur.

1961 Anayasası'nın 119.maddesinde birbirini bütünleyen iki değişiklik yapılmıştır. Birincisi, eski 46.maddenin 2.fıkrasının metinden çıkarılmasının yarattığı boşluğu doldurmak amacıyla son fıkra olarak yapılan eklemeye ilişkindir. Buna göre, "işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir." İkinci değişiklik ise, eskiden yalnızca siyasal partilere üye olması yasaklanan "memurların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanların" sendikalara da üye olmalarının açıkça yasaklanmasıyla ilgilidir.

Anayasa değişikliği kavram karışıklığını önlemek için yapıldığına ve 624 sayılı Kanuna göre kurulan sendikaların varlıklarına da son verildiğine göre, memurların üye olamayacağı sendikaların doğal olarak "işçi sendikaları" olması gerekir (97). Oysa 274 sayılı Kanun, kendisine bağlı olan sendikalara kimlerin üye olabileceğini açıkça

93 GÜLMEZ, Mesut, Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE Yayını, No.255, Ankara, 1994, s.105.

94 AKSOY, s.2

95 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.60.

96 GÜRAN, Memurların Sendikalaşması, s.26.

97 GÜLMEZ, Memurlar, s.91.

göstermiştir ve bu kişiler arasında da "memur" niteliği taşımayan kişiler ya da "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri" yoktur. Öyleyse sendikalara üye olma yasağının açıkça belirtilmesindeki amaç, yasakçı yaklaşımın pekiştirilmesinden başka birşey değildir (98).

1971 Anayasa değişikliği sonrası, 624 sayılı Kanuna dayanılarak kurulmuş olan kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyeti sona ermiştir. Sona erme de, anılan maddelerde yapılan değişikliklerin "yürürlüğe giriş tarihi" nde yani, 22 Eylül 1971 tarihinde gerçekleşmiştir.

Geçici 16.maddenin 2.fıkrası ise, yapılması öngörülen kanuni düzenlemeye ve süresine ilişkindir. Buna göre, "kamu hizmeti kuruluşlarının kuruluşuna ve sendikaların varlıklarının bu kuruluşlara intikaline ait hükümler kanunla düzenlenir. Kanun, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde çıkarılır."

En geç 22 Mart 1972'de çıkarılması anayasal bir emir olan bu kanun hiçbir zaman çıkarılmamış, dolayısıyla memurların "kuruluşlar" adıyla örgütlenmesine bile yanaşılmamıştır (99).

1961 Anayasası'nın temel hak ve özgürlüklere yaklaşımının tersine çevrildiği 1971 değişiklikleriyle birlikte, genel siyaset ve grev yasaklarıyla hukuki çerçevesi belirlenen memur sendikacılığı da altıbuçuk yıl sonra sona erdirilmiştir. Ancak, örgütlenme hakkının tümüyle ortadan kaldırılması konusunda uzlaşma sağlanamadığından yapay bir çözüme başvurulmuş ve memurların değişik bir hukuki kılıf içinde örgütlenmelerine imkân sağlanmıştır. Bu yeni çözümdeki içtensizlik, anayasal yükümlülük dokuz yıl boyunca yerine getirilmeyerek ortaya konmuştur (100).

II.1982 ANAYASASI VE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

Memur sendikacılığı Dünyada önemli gelişmeler kaydetmiş, bir çok ülke kamu görevlilerine sendika hakkını tanımıştır. Dünyadaki bu gelişmeler son yıllarda Türkiye'yi de etkilemiş, memur sendikacılığıyla ilgili Anayasadaki hükümler zorlanarak, ilk memur sendikası 1990 yılında kurulmuştur. 1990'lı yıllar Koalisyon protokollerinde de, kamu görevlilerine sendika tanınması yönünde hükümler konmuştur. Ayrıca memur sendikacılığının temelini oluşturan 151 sayılı ILO Sözleşmesi ile 87 sayılı ILO Sözleşmeleri de imzalanmıştır. 1995 Anayasa Değişiklikleriyle kamu görevlilerinin sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur. 657 sayılı DMK'nda da 1997 yılında yapılan değişiklikle devlet memurlarına sendika hakkı tanınmıştır.

A. Anayasal Durum ve Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

Siyasi düzenin çoğulcu, özgürlükçü ve sosyal adaletçi nitelikleri, sendikal hak ve özgürlükler alanında yapılan anayasal ve kanuni düzenlemelerde doğrudan doğruya görülmüştür. Siyasi rejime anılan nitelikleri kazandıran temel öğelerin başında, sendikal

98 TALAS Cahit, "Türkiye'de ve Dünya'da Devlet-Memur İlişkileri", AÜSBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu 1974-1976 Yıllığı, Ankara, 1977, s.29.

99 GÜRAN, Memurların Sendikalaşması, s.28.

100 GÜLMEZ, Memurlar, s.112.

hakların, salt çalışanların hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmelerine değil, onların toplum içinde ağırlıklarını duyurmalarına imkân veren bir yaklaşım ve içerikle düzenlenmiş olması gelir. Çünkü etkili bir baskı grubu işlevi yerine getirmekten alıkonan sendikaların, mesleki alanda başarılı olması ve üyelerinin çıkarlarını geliştirmesi zordur (101).

1.1995 Anayasa Değişikliği Öncesi

1982 Anayasası genel olarak sendikal hakları, birbirine sıkı sıkıya bağlı olan bu iki işlevin etkili biçimde yerine getirilmesini önlemeyi amaçlayan bir yaklaşımla düzenlemiştir. 1982 Anayasası, genel olarak temel hak ve özgürlükler alanında 1971 Anayasa değişikliklerinde benimsenen "serbestlik" yerine "sınırlama" yı temel ilke edinen yaklaşımı doruğuna ulaştırmıştır (102). Mutlak bir çalışma barışı sağlama ve üretimi artırma amacıyla aşırı tepkici ve ayrıntıcı bir düzenleme yapan Anayasa, sosyal devlet ilkesini de çağdaş anlamından uzaklaştırmıştır. Diğer bir ifadeyle, ekonomik yönden güçsüz olan bağımlı çalışanların korunması amacını vurgulamaktan özenle kaçınan bir sosyal devlet anlayışını benimsemiştir (103).

1982 Anayasası, devletin temel amaç ve ögelerini gösteren 5 inci maddesinde sosyal devlet ilkesine yer vermiştir. Buna göre, "...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak", devletin temel amaç ve görevlerindedir. Görüldüğü gibi Anayasa, devleti sözü edilen engelleri "kaldırmak" la değil "kaldırmaya çalışmak" la, anılan şartları "hazırlamak"la değil "hazırlamaya çalışmak"la görevlendirmiş, böylece de 1961 Anayasası'ndan farklı bir yaklaşım sergilemiştir (104).

1982 Anayasası'nın sosyal devlet ilkesine verdiği anlamı belirlemenin en doğru yolu, sosyal ve özellikle sendikal haklar konusundaki düzenlemenin içeriğidir. Çünkü sosyal devlet, güçsüzleri onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlayarak korumakla yetinmek anlamına gelmez. Sosyal devlet aynı zamanda güçsüzlerin etkili ve güçlü şekilde örgütlenerek toplum içinde ağırlıklarını duyurmalarına da imkan sağlar. Sendikal haklarsa, bunun en temel araçlarından. Dolayısıyla da tek yanlı kararlarla alınacak kimi sosyal politika önlemleri devlete "sosyal" nitelik kazandırmaya yetmez. Tüm çalışanlara, bir yandan özel ya da kamu işverenlerine karşı hak ve çıkarlarını koruyup geliştirme, öbür yandan da toplum içinde varlıklarını duyurma ve kamu politikalarının oluşumuna etkili biçimde katılma imkânı sağlayan bir içerikle sendikal hakların tanınmış olması, devlete "sosyal" nitelik kazandıran temel ögedir (105).

1982 Anayasası, 1995 değişikliğine değin kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin bir düzenleme getirmemiştir. Sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkı ile ilgili açık bir düzenleme söz konusu değildir. 1982 Anayasası sendikal hakların kişi yönünden

101 GÜLMEZ, Memurlar, s.114.

102 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.61.

103 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s.61.

104 GÜLMEZ, Memurlar, s.115.

105 GÜLMEZ, Memurlar, s.116.

uygulama alanını "işçiler" ile sınırlı tutmuş, "memurlar" için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir kurala yer vermemiştir (106).

Anayasanın 53.maddesi, toplu iş sözleşme yapma hakkını, "karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla" işçilere (ve işverenlere) tanımıştır. Kuşkusuz, salt bu düzenleme çerçevesinde, Anayasa'nın toplu sözleşme hakkını memurlara "yasakladığı" sonucuna varılamaz (107). Ancak bu konuda, 128 inci maddenin 2 nci fıkrasını da gözönünde bulundurmamak gerekir. Buna göre, "memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.". Bu hükümden de toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine yasaklandığı sonucunu çıkaramayız. Çünkü Anayasa sayma yoluyla kanunla düzenlenecek konuları belirtmiştir. Teorik olarak, Anayasanın belirlediği konularda, kanunların düzenlediği durumlar haricinde kalan noktalarla ilgili toplu sözleşme yapılabilir. Dolayısıyla yapılacak bir toplu sözleşmenin kapsamı maddede belirtilen konuların dışıdır. Toplu sözleşmeyle taraflar 128/II dışındaki konuları karara bağlayabilirler. Örneğin devlet memurlarının yetiştirilmesi, ilerleme ve yükselmeler, yer değiştirmeler, sosyal yardımlar ve yönetime katılma gibi çeşitli konuların düzenlenmesine anayasal engel yoktur. Fakat kanunlar bu konuları düzenlemiş ise kanunlarda öngörülme durumları toplu sözleşmenin alanını oluşturabilir. Kanun, yürütme organlarına da ilave olarak düzenleme yetkisi vermiş ise, yürütme organları düzenleme yetkilerini alabildiğine geniş biçimde kullanarak, toplu pazarlığı işlevsiz bırakmasına kuramsal yönden bir engel yoktur (108). Bu durumda yetkinin kullanılmadığı durumlar toplu sözleşmenin kapsamını oluştururlar. Ancak bu noktadan sonra ele alınacak konuların çok ayrık konular olduğu, toplu sözleşmeden beklenene faydayı gerçekleştiremeyeceği söylenebilir (109). Tüm bu açıklamalar teorik temelde kalmaktadır. Toplu sözleşme hakkı, her ne kadar açık bir şekilde yasaklanmasa da, açıkça tanınmadığı için iç hukuk açısından işletilmesi olanaklı görülmemektedir.

1982 Anayasası grev hakkını memurlara yasaklamış değildir. Toplu iş sözleşmesi hakkında olduğu gibi grev hakkı içinde "serbestlik rejimi" söz konusudur. Kanun koyucu bu serbestliği grev hakkını memurlara tanıma yada yasaklama doğrultusunda kullanabilir. Ancak bu hakkın yalnızca "işçiler" e tanınmış olmasından, kamu görevlilerine yasaklandığı sonucuna ulaşılamaz, anayasal güvenceden yoksun olduğu söylenebilir (110).

2.1995 Anayasa Değişikliği

1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra eleştirilere muhatap olmuş, birçok maddesinin değiştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Anayasa değişikliği 23 Temmuz 1995 tarihinde Mecliste kabul edilmiş ve 26 Temmuz 1995 günü de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anayasa değişiklikleriyle, sendikal faaliyet başlığını

106 GÜLMEZ Mesut, "Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.92, şubat 1988, s.25.

107 EYRENCİ, s.160.

108 GÜLMEZ, Mesut, Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları, Ankara, 1993, s.8.

109 GÜLMEZ, Memurlar, s.128.

110 GÜLMEZ, Belgelerle, s.9.

taşıyan madde kaldırılmış, başlangıç metni ile birlikte 33, 53, 67, 68, 69, 75, 84, 85, 93, 127, 135, 149, ve 171.maddeler olmak üzere 13 maddesi değiştirilmiştir. Getirilen değişiklikler genelde seçim, seçimlere katılma, örgütlenme hakkına, katılma haklarına ilişkindir.

1995 Anayasa değişikliğinin konumuzu ilgilendiren boyutu 53.maddede yapılan değişikliktir. Değişikliğe kadar kamu görevlilerine sendika hakkını düzenlemeyen (ne yasaklayan ne de tanıyan) Anayasa, gelişen olaylar sonunda kamu görevlilerine sendika hakkını tanımıştır. 53.maddenin 3.fıkrası şöyle bir düzenleme getirmiştir: “128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54.madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

53.maddeye eklenen 3.fıkra dikkatimizi çeken ilk nokta, ek fıkranın kötü, dolambaçlı bir dil ve anlatımla ifade edilmesidir. Dikkatimizi çeken bir diğer nokta ise düzenlemenin olması gerekenden çok uzun ve ayrıntılara inmesidir. Anayasa kamu görevlilerine sendika hakkını düzenlerken kanunlarda olması gereken, kanuni düzenlemelere konu olabilecek noktaları da Anayasada ifade etmiştir. Bu, Anayasa koyucunun hakkı tanırken ne kadar çekinerek, korkarak bir düzenleme yaptığının işaretidir.

Fıkrayı incelediğimizde şu sonuçları çıkarabiliriz:

Anayasaya göre sendika hakkından yararlanacak kamu görevlilerinin kapsamı 128.maddeye göre belirlenecektir. Sendika hakkının kişi yönünden kapsamı oldukça geniş tutulmuş, herhangi bir istisna getirilmemiştir. Yollama yapılan 128.madde kamu görevlilerini “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” şeklinde ifade ederek çok geniş bir kümeyi kapsamaktadır. Sendika hakkının öznelerini belirleme konusunda getirilen düzenleme tartışmaya yol açacak biçimdedir. Kanun koyucunun, 128.maddede yer alan hak özneleri arasında herhangi bir ayırım gözetmeksizin, kimi memur yada kamu görevlilerini, örneğin güvenlik yada üst düzey görevlilerini kapsam dışında bırakmaksızın düzenlemesi gerekir. Anayasa koyucu, kanun koyucuya hakkın kullanımına getirilecek “istisnalar” konusunda bir düzenleme yapma yetkisi tanımamıştır (111).

Anayasa kamu görevlileri sendikalarına, çok ayrıntılı bir şekilde nasıl yapılacağını açıkladığı “toplu görüşme” yapabilme hakkı tanıyarak, kurulacak sendikaların faaliyet alanını da belirlemeye, sınırlamaya çalışmıştır. Toplu sözleşme kavramı yerine toplu görüşme kavramı oturtulmuştur. Sendikaların belki varlık sebebi olan “toplu sözleşme” hakkını kamu görevlileri sendikalarına tanımamıştır. Böylece kamu görevlileri sendikaları, sendikaların en etkili mücadele araçlarının birisinden yoksun bırakılmak istenmiştir. Toplu görüşmenin kamu işveren tarafı “İdare”, kamu görevlileri tarafı ise “sendikalar ve üst kuruluşlar”dır. Çıkarılacak kanun merkezi yada ulusal

¹¹¹ GÜLMEZ, Mesut, Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı, AİD., C.28, S.4, Aralık 1995, s.38.

düzeyde tek bir toplu görüşme sistemini benimsemesi yada kamu kurum ve kuruluşlarının her birini bağımsız toplu görüşme birimi olarak öngörmesi mümkündür. Çünkü ek fıkrada, toplu görüşmenin düzeyi konusunda herhangi bir kural yoktur. Toplu görüşme sonunda anlaşma sağlanarak imzalanan “mutabakat metni” ile bazı konulardaki anlaşmazlık nedeniyle bu metnin imzalanmaması durumunda tutulan “tutanak” durumunda Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi vardır ve tamdır. Mutabakat metni Bakanlar Kurulu için bağlayıcılık taşımaz. Bakanlar Kurulu, takdirine sunulan metin ve tutanak üzerinde dilediği değişiklikleri yapabilir. Hatta bu değişiklikler, kuramsal olarak, daha ileri nitelik taşıyabilir ve yeni hak yada imkanlar getirebilir. Taraflarca kararlaştırılan kurallar, ancak niteliklerine uygun “idari” yada “kanuni” düzenlemeler yapıldıktan sonra bağlayıcılık kazanacaktır. Dolayısıyla, bu düzenlemeleri yapmakla yetkili olan organların, örneğin Bakanlar Kurulu yada TBMM’nin, olumlu yada olumsuz yönde gerekli gördükleri değişiklikleri yapma yetkisi saklıdır (112).

Aşlında, kamu görevlileri sendikalarının 53.maddenin 1 ve 2.fıkralarına bağlı olmayacağını belirtmesine gerek yoktur. Çünkü 1.fıkra, toplu iş sözleşmesini açıkça “işçiler”e tanımıştır. Ayrıca ek fıkranın son cümlesi kamu görevlileri sendikalarının toplu görüşmenin nasıl yapılacağını gösteren özel bir kanunun çıkarılmasını öngörmüştür (113).

Kamu görevlileri sendikalarının 54.maddeye bağlı olmayacağını belirtmesine gerek yoktur. Çünkü 54.madde grev hakkını “işçiler” için Anayasa güvencesine almıştır. Buradan hareketle grev hakkının kamu görevlilerine yasaklandığı sonucuna varılamaz (114).

Ek fıkra, kamu görevlileri sendikalarının üyeleri adına mahkemelere müracaat edebileceğini ifade ederek, kamu görevlileri sendikalarının etkinliğinin temsil niteliğinde olması gerektiğini ima eder bir düzenleme getirmiştir.

Görülen o ki gerçek anlamda kamu görevlilerinin örgütlenmesi Anayasa Koyucu tarafından da istenmemiştir. Yasak sarmak kabilinden bir düzenleme getirilmiştir. Hatta yasak getirme amaçlı bir düzenleme olduğunu bile söyleyebiliriz. Çünkü bu değişikliğe gerek olmaksızın iç hukuk açısından kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından bir problem yoktur. Hatta Anayasa toplu sözleşme ve grev hakkını bile yasaklamamıştı. Fakat bu değişiklik durumu daha da karıştırmış, olguyu daha da geri bir düzeye getirmiştir.

Anayasa değişiklikleriyle kamu görevlilerinin sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur. Böylece 51.maddeki “işçiler” sözcüğüne takılarak ve “karşıt kavram” yorumu yaparak sendika hakkının kamu görevlilerine yasaklandığı yolunda ileri sürülebilen yanlış görüşlere son verilmiştir. Anayasadaki kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin boşluk doldurulmuştur. Kanun koyucunun, bu boşluktan doğan “takdir serbestisi” ne dayanarak sendika hakkını yasaklaması mümkün değildir. Tersine, bir kanun çıkararak Anayasanın buyruğunu yerine getirip bu anayasal hakkı düzenlemesi gerekir (115).

112 GÜLMEZ, Değişiklik, s.42.

113 GÜLMEZ, Değişiklik, s.39.

114 GÜLMEZ, Değişiklik, s.40.

115 GÜLMEZ, Değişiklik, s.37.

3.657 sayılı DMK'nda Yapılan Değişiklik

1965 yılında kabul edilen 657 sayılı DMK, ilk metninin 22.maddesinde “devlet memurları”na sendika hakkını tanımıştır. Dolayısıyla 657'nin ilk metninde öngörülen üç istihdam biçiminden öteki ikisini oluşturan “sözleşmeli personel” ile “yevmiyeli personel” sendika hakkının kapsamı dışında bırakılmışlardır (116). Bu düzenleme 23 Aralık 1972 tarih ve 2 sayılı KHK'nin 5.maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten 1997 yılına kadar herhangi bir düzenleme yapılmamış, boşluk doldurulmamıştır. 1982 Anayasası döneminde kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda olumsuz bir yaklaşım da DMK'nda yer alan bu boşluktan kaynaklanmaktaydı. 1995 Anayasa değişikliğiyle Anayasadaki boşluk hakkın tanınması şeklinde doldurulmuş ve kamu görevlilerinin sendikal hakları açık bir şekilde anayasal güvenceye kavuşmuştur.

Anayasadaki bu düzenleme, uyum kanununu çıkarılması sonucunu doğurmuş ve kanun koyucu 12.6.1997 günü 4275 sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (117) ile 657 sayılı DMK'nun 22.maddesinde değişiklik yaparak devlet memurlarına sendika hakkını tanımıştır. DMK'nun 22.maddesine göre; “Devlet memurları, Anayasa'da ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.”

Getirilen bu değişiklik olguya herhangi bir katkı sağlamamıştır. Bilakis değişiklik, 657 sayılı Kanun kapsamı açısından sendika hakkını devlet memurlarına tanıyarak, sınırlayıcı, daraltıcı bir yaklaşım getirmiştir.

B. Uluslararası Sözleşmeler ve Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

1. Ülkemizce Onaylanan Milletlerarası Sözleşmeler

Birleşmiş Milletler Andlaşması: 26 Haziran 1945 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye bu andlaşmayı 15 Ağustos 1945 tarihinde kabul etmiştir (118). Anlaşmayla temel insan hak ve özgürlükleri teminat altına alınmıştır. 1945 tarihi itibarıyla sendika hakkı ayrıca bir hak olarak ifade edilmese de, temel hak ve özgürlüklere getirilen teminatlardan sendika hakkı da faydalanır (119).

Avrupa İnsan Haklarını ve Ana Özgürlüklerini Korumaya Dair Sözleşme: 4 Kasım 1950 de aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 12 devlet tarafından ve 3 Eylül 1953 yılında yürürlüğe girmiştir. Sözleşmeyle: yaşama hakkı, özgürlük ve kişi güvenliği hakkı, adil olarak yargılanma hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, toplanma ve dernek kullanma özgürlüğü, sendika kurma hakkı (m.11), evlenme ve aile kurma hakkı, mülkiyete saygı gösterilmesi hakkı gibi haklar teminat altına alınmıştır (120).

Sözleşmeyle, insan haklarını Avrupa düzeyinde koruyan bir uluslararası belgedir. İçerik yönünden İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden daha dar kapsamlı olmakla birlikte hakların korunması yönünden daha işlevseldir. Sözleşmenin uygulama

116 GÜLMEZ, Türkiye'de, s.74.

117 RG., S.23022, 17 Haziran 1997.

118 RG., S.6092, 24 Ağustos 1945.

119 AKTAY, Nizamettin, Sendika Hakkı, Ankara, 1993, s.66.

120 AKTAY, s.73.

etkinliğini sağlayan örgütler, İnsan Hakları Komisyonu, İnsan Hakları Divanı ve Bakanlar Komitesidir. Divan kararlarının bir ülke için geçerli olması, o ülkenin divanın yargı yetkisini benimsemesine bağlıdır. Türkiye bu yargı yetkisini bireysel başvuru hakkınının 28.1.1987'de tanınmasından sonra 27 Eylül 1989 gününde tanımıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, sendika hakkını kural olarak herkese, bu bağlamda kamu çalışanlarına da tanımıştır. Ancak, silahlı kuvvetler personelinin, polislerin ve üst düzey görevlilerinin bu hakları kanunla sınırlanabilir. Sözleşmede yasaklamadan değil, kısıtlamadan söz edilmiş olduğundan bu gibilerin sendika hakkı tümüyle yasaklanamaz. Bu görevliler için görevlerinin niteliği, düzeyi ve sorumluluğu gözönüne alınarak kısıtlama getirilebilir. Bu sözleşmede düzenlenen sendika hakkı, işlevlerini kamu gücü ayrıcalığıyla kullanarak, kamu gücünün organları sıfatıyla hareket ederek yerine getiren kamu görevlileri dışında, ister merkez örgütünde, ister yerel yönetimde ya da öbür kamu tüzelkişiliklerinde çalışsın, ya da ister memur, ister sözleşmeli, ister başka bir hukuki statüde bulunsun, tüm kamu görevlilerini kapsar. Sendika hakkının kullanımı şu üç şartın aynı anda varlığı ile sınırlanabilir (m.11/2):- Sınırlama kanunla yapılmalıdır.-Kısıtlama, milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık, ahlak, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması ya da suçun önlenmesi şartlarıdır.

Avrupa Sosyal Şartı: 18 Ekim 1961 tarihinde Avrupa konseyi üyesi devletler tarafından çıkarılmış ve Türkiye tarafından 1989 yılında onaylanmıştır (121). Avrupa Sosyal Şartı çalışma hayatını ayrıntılı düzenleyen ilk belgedir (122). Şart ile belirlenen sosyal haklar şunlardır: adil ücret alma hakkı, sendika hakkı, toplu pazarlık ve grev hakkı, çocukların ve gençlerin korunma hakkı, kadın çalışanların korunma hakkı, mesleki yönlendirme hakkı, mesleki eğitim hakkı, sağlık imkanlarından faydalanma hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve sağlık yardım hakkı, sosyal refah hizmetlerinden faydalanma hakkı, özürli kimselerin mesleki eğitim ve rehabilitasyon hakkı, ailenin sosyal, kanuni ve ekonomik korunma hakkı, ana ve çocuğun medeni durumuna bakılmaksızın korunması, yabancıların Akit ülkelerde çalışma hakkı, göçmen işçilerin Akit ülkelerde korunma ve yardım hakkı. Şart'ın 5.maddesi örgütlenme hakkını ayrıntılı olarak düzenlemiştir: "Akit taraflar, çalışanların ve çalıştırılanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, milli ve milletlerarası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt eder." (123).

Şartın 5.maddesi tüm çalışanlara sendika hakkı tanımıştır. Bu hak, milli kanunlarla, silahlı kuvvetler personeli için yasaklanabilecek, polisler için ise yalnızca sınırlanabilecektir. Şartın 6.maddesi toplu pazarlık hakkı ile grev hakkını tüm çalışanlara tanımaktadır. Türkiye Şartı onaylarken 5. ve 6.maddelerine çekince koymuştur. Çekincenin kaldırılma yetkisini de Bakanlar kuruluna vermiştir. Bakanlar Kurulu yeni bir kanuna gerek kalmaksızın bu çekinceleri kaldırabilecektir fakat bu çekinceler halen kaldırılmamıştır.

Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi: 17 Haziran 1948 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 1992 yılında 3847 sayılı Kanun'la kabul etmiştir. Sözleşme, çalışanların ve işverenlerin sendika kurabilme haklarını garanti altına almış, örgüt kavramını geniş yorumlayarak,

121 RG., 14 Ekim 1989, S.20312.

122 AKTAY, s.75.

123 Ayrıntılı bilgi için bkz.; AKTAY, s.76.

sendikalar dışındaki hak ve menfeatlere hizmet eden her türlü kuruluşu da teminat altına almıştır (124). Sözleşme, sendika hakkının hür bir biçimde kullanılmasını devlete karşı garanti altına almıştır (125). Sözleşmeyle sendikalara, tüzük ve yönetmeliklerini hazırlama hakkı, kendi temsilcilerini serbestçe seçme hakkı, programlarını belirleme, çalışmalarını ve yönetmeliklerini düzenleme hakkı, federasyon ve konfederasyon kurma ve üye olma hakkı tanınmış, polis ve silahlı kuvvetler mensuplarının sendika hakkının milli mevzuatça belirleneceği hükmünü getirmiştir (126).

Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Mütteallik 98 sayılı ILO Sözleşmesi: Bu sözleşmenin diğer bir adı da Sendika ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesidir. 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilip 18 Temmuz 1951 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 8 Ağustos 1952 tarihinde onaylamıştır (127). 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlayıcı mahiyettedir. Sözleşme ile, negatif, pozitif, ferdi ve kollektif sendika özgürlüğü işveren faaliyetlerine karşı teminat altına alınmıştır (128).

İşletmelerde İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Onlara Sağlanacak Kolaylıklar Hakkında 135 sayılı ILO Sözleşmesi: 23 Haziran 1971 yılında kabul edilen Sözleşme, 1992 yılında Türkiye tarafından 3845 sayılı Kanun'la onaylanmıştır. Sözleşme, sendikal teminatları ayrıntılı olarak düzenlemiştir (129).

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam şartlarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı ILO Sözleşmesi: Memur sendikacılığı açısından en önemli sözleşmedir. Sözleşme 7 Haziran 1978 yılında kabul edilmiştir. Türkiye bu Sözleşmeyi 1992 yılında 3848 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme daha önce kabul edilen, 87, 98 ve 135 sayılı Sözleşmelerde yer alan sendika ve toplu pazarlık hakkı ile ilgili teminatları açıkça kamu görevlilerine tanımayı ve özellikle 98 sayılı Sözleşme kapsamı dışında tutan yorum sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlayan uluslararası bir belgedir (130).

151 sayılı Sözleşme, ilke olarak kamu yetkililerince çalıştırılan tüm kişilere uygulanır. Sözleşme, üst düzey görevliler veya sorumlulukları son derece gizli nitelik taşıyan kamu görevlileri için milli mevzuat çerçevesinde düzenleme yapabilme serbestisi getirmiştir (131).

2. Ülkemizce Onaylanmayan Milletlerarası Sözleşmeler

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi: 10 Aralık 1948 tarihinde 217 sayılı karar ile Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilmiştir. Beyanname, ilk kez milletlerarası seviyede klasik hakların yanında sosyal haklara da yer veren bir belgedir.

124 AKTAY, s.82,83.

125 AKTAY, s.82.

126 AKTAY, s.83.

127 RG., 14 Ağustos 1951, S.7884.

128 AKTAY, s.84,85.

129 AKTAY, s.85,86.

130 AKTAY, s.87.

131 GÜLMEZ, Memurlar, s.211-214.

Beyanname bir çok hakkı (yaşama, köleliğin yasaklanması, işkencenin yasaklanması, dernek kurma hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi) teminat altına almış, sendika kurma ile ilgili ayrıntılı düzenleme getirmiştir. Beyannamenin 23.maddesi, hiçbir ayırım yapmadan herkesin sendika kurma hakkına sahip olduğunu, çalışanın çalışma hakkını, ücret hakkını teminat altına almıştır.

Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi: 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiştir. Sözleşme, örgüt kurma çerçevesinde sendika kurma ve üye olma hakkını herkese tanımış ve teminat altına almıştır. Ancak kanunla olmak şartıyla silahlı kuvvetler personeli ile polislere sınırlama getirilebileceği kabul edilmiştir (m.22/2). Sendika hakkının kullanılmasında da ancak, milli güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni, genel sağlık, ahlak ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla kısıtlanabilir.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi: 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiştir. Sözleşme ile, gerçek hürriyetin gerçekleşebilmesi için klasik hakların yeterli olmadığı, ekonomik ve sosyal hakların tanınmasıyla gerçekleşebileceği belirtilmiştir. Sözleşme, herkesin adil ve uygun çalışma hakkını teminat altına almış, getirilebilecek sınırlamaların da, milli güvenlik, kamu düzeninin menfaatleri, başkalarının özgürlüğünün korunması olduğunu belirlemiştir. Sözleşme 8.maddesinde açıkça sendika hakkını herkese tanımıştır. Bu sözleşmenin bir başka özelliği de herkes için grev hakkını da içermesidir. Sözleşme sendika ve grev haklarının kullanılmasında silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri için kanuni olmak şartıyla sınırlama imkanı içermektedir.

Birleşmiş Milletler Sosyal İlerleme ve Gelişme Bildirisi: 11 Aralık 1969 tarihinde kabul edilmiştir. Bildiri, her düzeyde çalışma hakkını, herkese sendika ve işçi kuruluşlarına girebilme hakkını, toplu pazarlık hakkını teminat altına almıştır.

3. Milletlerarası Kaynakların Bağlayıcılığı

Memur sendikacılığının hukuki dayanağı olması açısından milletlerarası belgelerin bağlayıcılığı özel bir önem taşımaktadır (132).

Anayasa'nın 90.maddesi milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını düzenlemektedir. Milletlerarası kaynakların bağlayıcılığı usulüne göre onaylanması ve yürürlüğe konmasına bağlıdır. Dolayısıyla milletlerarası bir kaynak, TBMM.'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması (AY.m.90/1) ve Cumhurbaşkanı'nca onaylanması ve yayımlanması (AY.m.104/b-5) şartıyla, iç hukuk açısından bağlayıcı olur.

Anayasaya göre, bu iki aşamanın yerine getirilmesi ile usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz (AY.m.90/son). Uluslararası sözleşmeler onaylandıkları andan itibaren iç hukukun ayrılmaz bir parçası durumuna gelirler. Anayasa ve kanunlar gibi kendiliğinden hüküm doğuran, dolayısıyla yargı uygulamasında uyulması gereken bir hukuktur. Bu hukuk tüm devlet organlarını bağlayıcı güçtedir.

132 Milletlerarası Anlaşmaların bağlayıcılığı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.; SERİM, Bülent, "Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi", AİD., C.26, S.2, Haziran 1993, s.19-43.; GÜLMEZ, Memurlar, s.248.

Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yolunun kapatılması, milletlerarası andlaşmalara iç hukukta kanundan üstün olma özelliği getirmiştir (133). Bundan milletlerarası andlaşmaların Anayasa'dan üstün olduğu sonucunu çıkaramayız (134). Fakat Anayasa hükümlerini uluslararası sözleşme hükümleriyle birlikte düşünmek ve anayasal kuralları onlarla birlikte yorumlamak en uygun yol olarak görülmektedir.

133 GÜLMEZ, Memurlar, s.249.

134 SERİM, s.40.

SONUÇ

Çağdaş devlet ve hukuk, çalışanları işveren veya siyasal iktidar karşısında korumak, çalışma barışını sağlamak için tüm çalışanlara örgütlenme özgürlüğü tanır. Ne var ki, çalışanlara örgütlenme özgürlüğü tanımak yeterli değildir; özgürlüğün güncelleşmesi ve güçlenmesi için gerekli şartların da sağlanması gerekir. Bu nedenle toplu sözleşmesiz ve grevsiz memur sendikalarının, çağdaş amaçlarını gerçekleştirme imkânı olmadığı kabul edilmelidir. Ancak, memurların, toplu sözleşmeli ve grevli bir sendika özgürlüğü ile sosyal ve ekonomik hak ve çıkarları korunurken; kamu görevi ve düzeni açısından dengeler bozulmamalıdır. Kamu görevi ve düzeni ile ilgili böyle bir alanda düzenleme yapılırken, toplumun doğal gelişmesi ve sosyal yapısı gözetenmelidir. Çünkü kanunlar, çeşitli ilişkilerde dengeleri koruyarak düzeni sağladıkları ölçüde amaçlarını gerçekleştirirler.

Memurlar özel sorumlulukları sebebiyle devlet tarafından korunmuşlardır. Gerçekten memurlar bir çok ülkede işçilere göre daha üstün ekonomik imkanlara sahiptirler. "Asli ve sürekli kamu hizmetlerini" devlet adına yerine getiren bu sınıfı devlet özel şekilde korumakta, buna karşılık memurlar da devlete karşı sadakat borcu altında bulunmaktadırlar. Teorik açıdan doğruluğuna şüphe olmayan bu görüşün uygulamada her zaman bu sonucu doğurduğu söylenemez. 19. asrın burjuva devleti açısından bu görüş doğrudur. Memurlarla rejime karşı olan işçiler arasındaki bir dayanışma, kamu düzeni ve siyasi rejimin geleceği bakımından tehlikeli sonuçlar doğurabilecektir. Ancak günümüzde bütün memurlar devlet otoritesini kullanma durumunda olmadıkları gibi, sosyal hukuk devleti görüşü de memurları sendikalaşma bakımından işçilerden kesinlikle ayırmaya imkan bırakmamaktadır.

Türkiye'de memurların örgütlenme sorunu işçilerden farklı olarak ele alınmıştır. Memurlara işçilere tanınan ileri hakların tanınmasının tehlikeli bir macera olacağı ve halkın huzur ve güvenliğinin tehlikeye sokulacağı ihtimali, bu hakların memurlardan tamamen esirgenmesi sonucunu doğurmamalıdır. Çünkü aynı ihtimal başta işçiler olmak üzere bütün çalışanlar için de söz konusudur. Örneğin, büro personeli tarafından girişilecek bir grev hareketi, herhalde temizlik işçilerinin, dolmuş şoförlerinin ya da şehirlerarası otobüs şoförlerinin yapacağı grev kadar halkın huzur ve güvenliğini etkileyemez. Burada önemli olan bu türlü hakların kullanılmasının ortaya çıkaracağı problemlerdir. Bir grev ister devlet sektöründe, ister bir iktisadi devlet teşekkülünde yahut karma veya özel bir teşebbüste olsun, ayrımının gerçek ölçüsü grevin ortaya çıkaracağı sonuçların niteliği ve ağırlığıdır. Grev, toplumun temel menfaatlerini doğrudan doğruya, kesin ve ciddi bir şekilde tehdit ediyorsa kanunla yasaklanmalıdır. Ancak greve sebep olan problemin çözümünü sağlayacak yeterli araçların bulunması şarttır. Bu nedenle ölçü, grev yapının statüsü değil, girişilen teşebbüsün kamu menfaatleri üzerinde bırakacağı etkinin ciddiyetidir.

Memurlara sendikal hakların tanınmasının kamu yararına uygun düşmeyeceği iddiası da büyütülmektedir. Klasik görüşe göre memur, kamu yararının bekçisidir. Dolayısıyla korumakla yükümlü olduğu değerlere zarar verecek faaliyetlerde bulunması doğru olmaz. Aslında memurların bu hakları kullanmaya teşebbüs etmesi ortada tahammülü güç şartların varlığını gösterir. Memur bu durumda topluca memnuniyetsizliğini belirtebilmelidir. Aksi halde bu memnuniyetsizlik gündelik işinde verim düşmesi şeklinde kendini gösterecektir. Kamu hizmetlerinde greve gitmek ne

derece kamu yararına ters düşüyorsa bu zor şartları memura empoze etmek ve bu şartlara karşı gelmek imkanından kendisini mahrum etmek de o derece kamu yararına ters düşer.

Uygar toplumların yasadışı heryerde toplumların her katı için haklar ve özgürlükler genişlerken, devletler gerçekten sosyal devlet olma niteliğini tüm çalışanlar için benimserken, Türkiye'de devlet, memurlarını ihmal etmiştir. Pahalılığın maddi ve manevi yıkımına en çok memurlar uğramıştır. Milli gelir bölüşümünde payını alamamıştır. Bu nedenlerle kapsamlı bir reform gereksinimi giderek büyümekte ve devlet-memur ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Devletin gittikçe çoğalan ve genişleyen görevlerini yerine getirmek, yalnız memur sayısını arttırarak değil, memuru daha verimli çalışmasını sağlamak ve eğitiminin artırılmasını sağlayarak mümkün olabilir.

Çalışma rejimleri arasında yakınlaşma olgusu inkar edilemeyecek bir gerçektir. Statü ve sözleşme rejimleri arasındaki yakınlaşma olgusu karşılıklı ve iki yönlüdür. Her iki çalışma rejimi tarihsel olarak yetersiz olduğu ve anti-demokratik öğeler taşıdığı alanlarda, diğer sistemin ilerilik ve demokratiklik içeren öğe ve kurumlarını alarak eksikliklerinin kapatılması doğrultusunda bir gelişme göstermektedir. Fakat ülkemizde, çalışma rejimleri arasında etkileşimin yeterli ölçüde olduğu söylenemez.

Memur sendikacılığı işçi sendikacılığına göre yeni bir olgudur. Memur sendikacılığı hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiştir. Geçen otuz iki seneye baktığımızda, kamu görevlilerinin sendikal hakları alanında gelişmiş ülkeler düzeyinde kanuni düzenlemelere gidilemediği, gelişmelerin takip edilemediği ve istenilen seviyeye ulaşamadığı görülür.

Sosyal, demokratik ve sendikal haklar alanındaki özgürlükçü ve ileri yaklaşımı, 1971 Anayasa değişiklikleriyle daha iyi anlaşılan 1961 Anayasası, toplu iş ilişkileri düzeninin üç temel ögesini oluşturan sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını ilk kez anayasal güvenceye alarak, işçi-işveren ilişkilerinde önemli bir dönemecin simgesi olma özelliğini kazanmıştır. Çağdaş anayasaların ve uluslararası belgelerin yaklaşım ve yöntemlerini benimseyen ve ilk metniyle, sosyal haklarla donatılmış demokratik ve özgürlükçü bir siyasi rejimin tarihe mal olmuş bir belgesi olan 1961 Anayasası, sendikal hakları, ilkece işçi-işveren ilişkilerinin ilk kez "toplular" düzeyde oluşmasını ve "eşitlerarası diyalog" şartları içinde gelişmesini sağlayacak biçimde düzenlemiştir.

Anayasa'ya hakim olan bu yaklaşım memur sendikacılığı alanında da kendini göstermiştir. 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarılarak memura sendika kurma hakkı tanınmıştır. Fakat yeterli alt yapı oluşmadığı için uygulama kısa sürmüştür. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da memurların yönetime katılmalarını düzenleyen hükümlerle bu dönemin özelliğini sürdürmüştür. Fakat 1971 Anayasa değişiklikleri tüm bu demokratik gelişmelerin dönüm noktası olmuştur. 1971 Anayasa değişiklikleriyle memurun sendika kurma hakkı elinden alınmış, 657 sayılı DMK.'nın demokratik hükümleri kaldırılarak katı bir statü rejimine tekrar dönülmüştür.

1982 Anayasası, ekonomik yönden güçsüz olan bağımlı çalışanların korunması amacını vurgulamaktan özenle kaçınan bir sosyal devlet anlayışını benimsemiştir. Bu yaklaşımın sonucu olarak Anayasa, 1995 değişikliğine kadar, memur sendikacılığını doğrudan ve açıkça yasaklayan bir kurala yer vermemiştir. Anayasamızın 51.maddesi, memurlardan sözetmeksizin "işçi ve işverenlerin sendika kurabilecekleri" kuralını getirmiştir. Bu düzenlemenin "mefhumu muhalifinden" aynı nitelikteki ve aynı amacı

paylaşacak memur sendikalarının yasaklandığı sonucu çıkarılabilir. Fakat mefhumu muhalif, dar görüşlü yorum biçimi olduğu ve bir hukuki düşüncenin tam etkisini göstermesine engel olduğu için, ender kullanılan bir yorum yöntemidir. Kanun koyucunun açıkça çözüm önermediği bir hukuki sorun söz konusu ise, günümüzün siyasal ve sosyal inanç ve ihtiyaçlarına uygun bir yaklaşım göstermek gerekir.

Ayrıca, tüm hakların Anayasa'da tek tek sayılması imkânsızdır ve buna gerek de yoktur. Aslında anayasalar, temel hak ve özgürlükleri belirtmek ve bunları anayasal güvenceye bağlamakla yetinirler. Anayasa'da yer almayan diğer hakların konusu, kapsam ve kullanım şekli kanunlarla düzenlenir. Mevzuatımızda memurun sendika kurma hakkını yasaklayan bir hüküm de yoktur. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın memur sendikacılığına engel oluşturmadığını söyleyebiliriz. Danıştay 1 inci ve 10 uncu Daireleri'nin oybirliğiyle aldığı kararlarında da bu durum belirtilmiştir (135).

Ülkelerin hukuk düzeni yalnızca iç hukuktan oluşmaz. Milletlerarası oluşumlardan etkilenmemek imkansızdır. Ülkemiz, Anayasa'nın öngördüğü şartları yerine getirerek onayladığı uluslararası sözleşmeler ile yükümlülük altına girmiştir. Dolayısıyla milletlerarası hukuk da hak ve özgürlüklerimizin dayanağı olmuştur. Üstelik bu, iç hukuktan önce ve iç hukuka aykırı olsa bile uygulanması gereken bir dayanaktır. Bunun kaynağı da Anayasadır. Çünkü Anayasa, "usulüne göre yürürlüğe konulan", yani Meclis'ce onaylanması uygun bulunan ve Cumhurbaşkanınca da onaylanıp yayımlanan milletlerarası sözleşmeleri "kanun hükmünde" saymış ve bunlara karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yolunu kapatmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarının milletlerarası hukukta bağlayıcı nitelik taşıyan dayanakları vardır: 1954 yılında onaylanan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, 1952 yılında onaylanan 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 1992 yılında imzaladığımız 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi. Özellikle 1992 yılında imzaladığımız 151 sayılı Kamu Görevinde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi, kamu görevlilerine sendikal hakları açıkça tanımaktadır.

1995 Anayasa değişikliğiyle kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınmıştır. Böylece bu hak anayasal güvenceye kavuşmuştur. Anayasa ayrıca yasama organına bu hakkın kullanımına yönelik kanuni düzenlemeyi çıkarma görevi vermiştir. Fakat yasama organı hala kanuni düzenlemeyi gerçekleştirmemiştir. 1997 yılında DMK'nun 22.maddesinde yapılan değişiklik ile de devlet memurlarına sendika hakkını düzenlemiştir.

Kamu görevlileri sendikaları, kuruluşlarını, özel ve ilgili kanun olmadığı için, işçilere ilişkin 2821 sayılı Sendikalar Kanununa dayanarak gerçekleştirmektedirler. Oysa bu kanun, işçiler ve işverenler tarafından oluşturulan sendikalar ile konfederasyonların kuruluşu, örgütlenmesi, etkinlikleri ve denetlenmesi esaslarını düzenlemiştir. Bu kanunda ifade edilen çalışan kümesine yalnızca işçiler girmektedir. Kamu görevlileri bu kanun kapsamında değildir. Dolayısıyla, kamu görevlilerinin sendika hakkını kullanabilmeleri için, bu hakkın verilmesi anlamında değil, kullanılmasındaki yöntem eksikliklerini gidermek anlamında bir kanuna gereksinim vardır.

135 D.1.D., E.1992/126, K.1992/150; DD., S.86, 1993, s.52-61.
D.10.D., E.1991/1262, K.1992/3911, DD., S.87, 1993, s.529-533.

Memur sendikacılığının daha sağlıklı gelişebilmesi açısından, Anayasanın güvenceye aldığı sendika ve toplu görüşme haklarının kanuni çerçevesini belirleyecek kanunun geciktirilmeksizin, özellikle de iç hukukla bütünleşen milletlerarası sözleşmelere aykırı kurallar içermeksizin çıkarılması gerekir.

BİBLİYOGRAFYA *

- ADAL H. Şükrü : Kamu Personel İdaresi, İstanbul, 1968.
- AKSOY Muammer : "1961 Anayasası'na Göre Memurların Grev Hakkı", SBF. Dergisi, C.XXVI, N.4, Aralık 1971.
- AKTAY Nizamettin : Sendika Hakkı, Ankara, 1993.
- ARMAŞAN Servet : Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1972.
- CANMAN Doğan : "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", AİD., C.18, S.1, Ankara, 1985.
- ÇELENK Halit : "Memur Sendikaları Ama Nasıl?", Milliyet Gazetesi, 9.12.1991.
- DURAN Lütfi : "İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu İle Sendika ve Grev Hakları", İÜHFM., 1967, (ayrı bası).
- EYRENCİ Öner : "Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturumu, Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, TODAİE Yayını, S.243, Ankara, 1992.
- FİŞEK Kurthan : Devlete Karşı Grevlerin Kritik Tahlili, Ankara, 1979.
- : Yönetime Katılma, TODAİE Yayını, Ankara, 1977. (Yönetime Katılma).
- GÖZÜBÜYÜK A.şeref/ TUTUM Cahit : "Yasa Gücünde Kararnameler", AİD, C.8, S.1, Ankara, 1975.
- GÜLMEZ Mesut : Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara, 1990. (Memurlar).
- : Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları, Ankara, 1993, s.8. (Belgeler).
- : Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE Yayını, No.255, Ankara, 1994. (Türkiye'de).

* Birden fazla eserinden yararlanan yazarlarda kısaltma kullanılmış; bu kısaltmalar parantez içinde gösterilmiştir.

- : "Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı", AİD., C.28, S.4, Aralık 1995. (Değişiklik).
- : "Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri", İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturumu, Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Deleme Merkezi, TODAİE Yayını, S.243, Ankara, 1992. (Sendika Hakkı).
- : "Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.92, şubat 1988. (Uluslararası Sözleşmeler).
- : "1961 Anayasası'nda Sendikal Hakların Oluşumu", AİD., C.18, S.3, Eylül 1985.
- : "Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları", abece, s.51, Haziran 1990. (Memurların ve Öğretmenlerin).
- : "Çalışma İlişkisi Sistemleri Arasında Etkileşim ve Geçişme Olgusu", ODTÜ Gelişme Dergisi, C.VII, S.1-2. (Etkileşim).
- : "İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum", Prof.Dr.İbrahim Yasa'ya Armağan, AÜSBF. Yayını, Ankara, 1983. (İşçi ve Memur).
- GÜRAN Sait : Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul, 1980.
- : "Avrupa'da ve Türkiye'de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması", AİD., C.11, S.4, Aralık 1978. (Memurların Sendikalaşması).
- İŞIKLI Alpaslan/GÜLMEZ Mesut/
KOÇ Yıldırım/MERAL Bayram : "1936 Öncesi İşçi Hakları", Türkiyede İşçi Hakları, Ankara, 1986.
- KALKANDELEN Hayrettin : Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara, 1968.
- KIRCA Coşkun : "Memur Sendikaları", Milliyet, 16.5.1994.
- KUTAL Metin : "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ve Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı", İktisat ve Maliye, C.16, S.9, Aralık 1969. (Personel Sendikaları).

- : "Devlet Personeli (Memurları) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", Sosyal Siyaset Konferansları, 20.Kitap, İÜİF Yayını, İstanbul, 1969.
- : "Anayasa'da Yapılması Düşünölen Değişiklikler ve Sendikal Haklar", İktisat ve Maliye, No:171, İstanbul, 1971. (Anayasa'da).
- MIHCIOĞLU Cemal : Türkiye' de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara, 1968.
- MİMAROĞLU, Sait Kemal : Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi, Ankara, 1965.
- NARMANLIOĞLU Ünal : Grev, Ankara, 1990.
- ÖKÇÜN A. Gündüz : Ta'til-i Eşgal Kanunu, 1909, Belgeler, Yorumlar, Ankara, 1982.
- SERİM Bülent : "Uluslararası Andlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi", AİD., C.26, S.2, Haziran 1993.
- ŞAYLAN Gencay : "Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar", AİD., C.3, S.4, Aralık 1970.
- ŞAYLAN Gencay-OYAL Erken : Türkiye' de Memur Sendikacılığı (Çoğalma),TODAİE, 1972.
- ŞİŞMANOV Dimitir : Türkiyede İşçi ve Sosyalist Hareketi, İstanbul, 1990.
- TALAS Cahit : "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar I", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.2, Mart 1990.
- : "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar II", İdarecinin Sesi Dergisi, C.4, S.3, Mayıs 1990.
- : "Türkiye'de ve Dünya'da Devlet-Memur İlişkileri", AÜSBF Basın ve Yayın Yüksek Okulu 1974-1976 Yıllığı, Ankara, 1977.
- : "Devlet Personeli Sendikaları Kanunu", AÜSBF. Dergisi, C.XX, N.2, Haziran 1965
- : İçtimai İktisat, B.2, SBF Yayınları, N.118-100, Ankara, 1961.
- TUTUM Cahit : Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1979.
- : "Türkiye'de Memur Sendikaları", AİD., C.1, S.2, Eylül 1968. (Memur Sendikaları).

- :Türkiye' de Memur Güvenliği, TODAİE Yayını,
N.132, Ankara, 1972.
- : "Gerçekleştirilemeyen Reform, Personel
Reformu", AİD, C.6, S.3, Ankara, 1983.
- : "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir
Eleştirisi", AİD., C.7, S.4, Aralık 1975.
- ÜREL Hasan : "Memur Sendikaları ve İdare İlişkileri", Ankara
Barosu Dergisi, 1991/4.

KISALTMALAR

AİD.	: Amme İdaresi Dergisi
AÜSBF.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AY.	: Anayasa
C.	: Cilt
DD.	: Danıştay Dergisi
DMK.	: Devlet Memurları Kanunu
D.X.D.	: Danıştay X Dairesi
E.	: Esas
İLO	: International Labour Office
İÜHF.M.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜİF.	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
K.	: Karar
m.	: Madde
ODTÜ.	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UÇB.	: Uluslararası Çalışma Bürosu
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

1127 8114