

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU'NUN ÖNGÖRDÜĞÜ MEMUR SENDİKACILIĞI

*Yrd.Doç.Dr.Hayrettin EREN**

GİRİŞ

Demokratik toplumlar örgütlü toplumlardır. Sendikalar örgütlenme açısından gerekli kuruluşlardır. Kamu görevlileri toplumun ve çalışanların önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Dolayısıyla demokratik devlet olabilmenin bir göstergesi de kamu görevlilerine sendika hakkının tanınmasıdır. Kamu görevlileri sendikacılığı veya diğer bir ifadeyle memur sendikacılığı, Dünya'da önemli gelişmeler kaydetmiş, bir çok ülke kamu görevlilerine toplu sözleşmeli ve grevli sendika hakkını tanımıştır¹. Fakat ülkemiz bu alanda Dünya'daki gelişmeleri eş zamanlı takip edememiştir.

Memur sendikacılığı açısından 1961 Anayasası bir dönüm ve başlangıç noktasıdır. Anayasaya hakim olan özgürlükçü yaklaşım kendisini memur sendikacılığı alanında da göstermiş, sendika hakkı tüm çalışanlara tanınmıştır. 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile ülkemizde ilk kez kamu görevlilerinin sendikalaşması gerçekleştirilmiştir. Maalesef 1971 Anayasa değişikliği ile özgürlükçü yaklaşım terk edilerek başlangıç noktasına gelinmiş, 1971 yılında çıkarılan 1488 sayılı Kanun ile kamu görevlilerinin sendikalaşması yasaklanmıştır.

1982 Anayasası ekonomik yönden güçsüz olan bağımlı çalışanların korunması amacını vurgulamaktan özenle kaçınan bir sosyal devlet anlayışını benimsemiştir². Anayasa, devleti engelleri "kaldırmak" la değil "kaldırmaya çalışmak" la, anılan şartları "hazırlamak" la değil "hazırlamaya çalışmak" la görevlendirmiş, böylece 1961 Anayasası'ndan farklı bir sosyal devlet yaklaşımı sergilemiştir³.

* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

1 KOCAOĞLU, Mehmet, "Türkiye'de ve Dünya'da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoromik Bakış", Prof. Seyfullah EDİS Armağanı, İzmir, 2000, s. 161-167.

2 GÜLMEZ, Mesut, "Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 92, Şubat 1988, s. 25 (Sendika Hakkı).

3 GÜLMEZ Mesut, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara, 1990, s. 115.

1982 Anayasası ilk düzenlemesinde sendikal hakların kişi yönünden uygulama alanını “işçiler”le sınırlı tutmuş, “memurlar” için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir kurala yer vermemiştir⁴. Kanun koyucu 1995 yılına kadar toplumdaki memur sendikacılığı isteklerine direnmiştir. Kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin olarak 1995 yılında Anayasada önemli bir değişiklik yapılmıştır. 1982 Anayasanın 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanununun 4.maddesiyle değişik 53. maddesinin 3.fikrasında; “128.maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla, kendi aralarında 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 idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni uygun idari ve kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller Kanunla düzenlenir” denilmek suretiyle memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kendi aralarında sendika ve üst kuruluşlarını kurabilecekleri açıklanmıştır⁵.

Memur sendikacılığının kaynakları arasında uluslararası sözleşmeler önemli bir yere sahiptir. Türkiye 1954 yılında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini⁶, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün⁷ 1952 yılında 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesini⁸, 1993 yılında 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve

4 GÜLMEZ, Sendika Hakkı, s. 61.

5 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 22. maddesi, Anayasada yapılan değişikliğe uyum çerçevesinde 12. 06. 1997 tarih ve 4275 sayılı Kanunla yeniden düzenlenerek, Devlet memurlarının Anayasada ve özel kanunlarında belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabileceği ve bunlara üye olabilecekleri belirtilmiştir. Anayasa değişikliği süreci ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. ; GÜLMEZ, Mesut, “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, AİD. , C. 32, S. 1, Mart 1999, s. 3-30.

6 İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi sendika hakkını ilke olarak herkese tanımıştır. 11. maddeye göre; “Herkesin barışçı özgürlüğü ve kendi çıkarlarını savunmak için başkalarıyla sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içermek üzere, demek özgürlüğü hakkı vardır.” Ancak Avrupa Sözleşmesi kimi kamu personeli için bazı koşullarla “haklı” kısıtlamalar konulmasına imkan tanımıştır. 11. maddenin 2. fıkrasının son cümlesine göre, “bu madde, bu hakların silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetimi üyelerince kullanılmasına haklı kısıtlamalar dayatılmasına engel değildir. Ayrıca 11. madde, toplu sözleşme ve grev haklarını içermez. 11. madde yalnızca dinlenme hakkını güvenceye almıştır. Avrupa Sözleşmesinin memurlara tanıyıp güvenceye aldığı sendika hakkı, toplu sözleşmesiz ve grevsiz bir haktır.

7 Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labor Organization) ILO, 1919 yılında kurulmuş bir uluslararası örgüttür. Türkiye ILO’ya 9 Temmuz 1932 yılında üye olmuştur.

8 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, gönüllü toplu pazarlık hakkını memurları da kapsayacak biçimde tanımıştır.

Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesini⁹, 1993 yılında 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesini¹⁰ onaylamıştır¹¹.

Memur sendikacılığı alanında atılan bir diğer önemli adım Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kabulüdür. Kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili özel kanun, konuyla ilgili anayasa değişikliğinden ancak 6 yıl sonra çıkartılabilmektedir. Hukuk kurallarının bir amacı toplumsal ihtiyaçları karşılamaktır. Fakat kanun koyucu bu ihtiyacı görmezlikten gelmiştir. Sonunda çok uzun bir bekleyişin ardından, 1992 yılında başlayan ve dokuz yıl süren taslak ve kanun hazırlama evresini geride bırakarak, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 25.06.2001 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir¹². Kamu Gö-

⁹ 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi sendika hakkını, işçi, memur, hizmetli ya da sözleşmeli personel gibi niteliklerini gözönüne almadan çalışanların tümüne tanımıştır. Hiçbir biçimde ayırım gözetmeme, önceden izin alma, diledikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma 87 sayılı Sözleşmenin çalışanlara tanıdığı sendika hakkının üç evrensel ilkesidir. 87 sayılı Sözleşme, çalışanların bağlı olduğu iş verenin niteliği ya da çalıştıkları ekonomik etkinlik kesimleri yönlerinden ayırım yapmamıştır. Devlet personeli ile yerel yönetimlerde çalışanlar da 87 kapsamındadır. Ancak 87 Sayılı sözleşmenin 9. maddesi, Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ya da polise hangi ölçüde uygulanacağını belirlenmesini ulusal mevzuata bırakmıştır. 87 sayılı Sözleşme sendikal örgütlere; ana tüzük ve yönetmeliklerini hazırlamak, temsilcilerini özgürce seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve eylem (iş, çalışma) programlarını oluşturmak haklarını tanımıştır. Sendikal örgütlerin üst düzey kuruluşları (federasyon ve konfederasyonlar) kurma ve onlar üye olma ile alt ve üst düzey sendikal örgütlerin uluslararası sendikal örgütlere üye olma hakları da güvenceye alınmıştır. Ayrıca kamu yetkililerinin sendikal örgütlere tanınan hakları sınırlandırarak ya da yasal kullanımına engel olacak nitelikteki her tür karışmadan kaçınması gerektiği, sendikal örgütlerin yönetsel yoldan kapatılma ya da askıya alınma konusu olamayacakları öngörülmüştür.

¹⁰ 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi ilke olarak "kamu yetkilileri"nce çalıştırılan tüm kişilere uygulanır. Ancak başka uluslararası çalışma sözleşmelerinin daha elverişli kurallarının bu kişilere uygulanması durumunda bu sözleşme uygulanmaz. 151 sayılı Sözleşme, üst düzey görevliler ya da sorumluluklarının son derece gizli bir niteliği bulunan görevliler ile silahlı kuvvetler ve polis üyelerinin öngörülen güvencelerden yararlanma ölçüsünün belirlenmesini ulusal düzenlemelere bırakmıştır. 151 sayılı Sözleşme kamu görevlisi örgütlerine çalışma saatleri içinde-dışında işlevini hızlı ve etkili biçimde yerine getirebilmeleri için hizmetin işleyişini aksatmayacak şekilde kolaylıklar tanınmasını öngörmüştür. 151 sayılı Sözleşme, gönüllü toplu pazarlık ilkesi yerine salt karar sürecine katılma ile yetinilmesine ve bu katılmanın da danişsal nitelikli görüş almakla sınırlı tutulmasına imkan verir. Uyuşmazlıkların barışçı yollarla çözülmemesi konusunu da düzenleyen 151 sayılı Sözleşmeye göre, çıkar uyumsuzlukları, taraflar arasında yapılacak toplu görüşmeler dışında, üçüncü kişilerin devreye girmesine olanak veren arabuluculuk, uzlaştırma ya da hakemlik gibi barışçı süreçlerle çözülmeye çalışacaktır.

¹¹ TURAN, Kamil, "Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişimi", Kamu-İş, C. 4, S. 4, Ocak 1999, s. 9-11.

¹² RG., 12. 07. 2001, S. 4628.

revlileri Sendikaları Kanunu çok geç çıkarılmış bir kanundur. Aşağıda söz konusu Kanun'un öngördüğü memur sendikacılığının kapsamını inceleyeceğiz.

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI KANUNU

I. Amaç ve Kapsam

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun amacı 1.maddede, “kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemek” şeklinde belirtilmiştir.

Kanunun kapsamına dahil kamu görevlileri ise 2.maddede, “Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri” olarak belirtilmiştir.

Kanun ayrıca 3.maddede kapsama dahil kamu görevlilerini daraltan bir tanım getirmiştir: “Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri”. Bu düzenleme ile her ne kadar kamu kesiminde işçi statüsü dışında kalan tüm kamu çalışanlarının sendika kurma özgürlüğü ve haklarından yararlanması öngörülse de, adaylık veya deneme süresini tamamlamamış kamu görevlileri Kanun kapsamı dışında tutulmak suretiyle bir sınırlama getirilmiştir. Oysa adaylık ve deneme süresini tamamlamayan kamu görevlileri ile diğer kamu görevlileri arasında idare hukuku açısından hiçbir fark bulunmamasına rağmen böyle bir sınırlamanın getirilmesi söz konusu düzenlemenin Anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır.

II. Sendikaların Kuruluş ve İşleyişi

Kanun, sendikaların kuruluşunda serbest kuruluş sistemini kabul etmiştir. Serbest kuruluş sisteminde, tüzel kişilik, kurucuların, kuruluş tüzüğünde iradelelerini açıklamaları ile birlikte kazanılır¹³. Bu sistemde devlet, tüzel kişiliğin oluşumunda rol almaz¹⁴.

¹³ ÖZSUNAY, Ergun, Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler, İstanbul 1987, s. 55;

¹⁴ OĞUZMAN, Kemal- SELİÇİ, Özer, Kişiler Hukuku, İstanbul, 1985, s. 114.

Kanunun 6.maddesinin 1.fıkrası "Sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar" hükmünü getirerek sendika özgürlüğü açısından önemli bir düzenleme getirmiştir. Esasen, serbestlik ilkesi sendikanın unsurlarından birisidir¹⁵. Serbestlik ilkesi, 87 sayılı ILO sözleşmesinin 2.maddesinde "Çalışanların önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak" hükmüyle güvence altına alınmıştır.

Kanunun 6.maddenin 5.fıkrasına göre sendika ve konfederasyonların, tüzük ve diğer belgelerin ilgili valiliğe verilmesiyle tüzel kişiliğin kazanılacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme serbest kuruluş sisteminden sapma şeklinde gözükse bile özünde serbest kuruluş sisteminin esas olduğu söylenebilir. Çünkü, valiliğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının, normatif sistemde olduğu gibi, tüzüğün kanuna uygun olup olmadığını inceleyerek gerektiğinde tüzüğü kabul etmeme gibi bir yetkisi yoktur. Gerekli belge ve tüzüklerin valiliğe verilmesi ile birlikte tüzel kişilik kazanılmış olur (m.6/5). Tüzük kanuna aykırı ise, ilgili valilik, kanuna aykırılığın kaldırılması için bir ay süre verir, süre sonunda aykırılık kaldırılmaz ise sendikanın faaliyetlerinin durdurulması için iş mahkemesine başvurur (m.6/7). Görülüyorki bu düzenlemeler, kuruluş formalitelerinin ağırlaştırılmasından ibarettir. Dolayısıyla sendika ve konfederasyonların kuruluşunda serbest kuruluş sisteminin hakim olduğunu söyleyebiliriz¹⁶.

A. Sendikaların Kuruluş Esasları

Kanunun 4.maddesine göre; "Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında etkinlikte bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur."

İşçi sendikacılığında genel olarak iş kolu ve iş yeri sendikacılığı vardır. İş kolu sendikacılığı, işyerlerinde yapılacak toplu sözleşmelerde dayanışmayı ve çalışma şartlarındaki bütünlüğü sağlamak açısından çok önemlidir¹⁷. Kanun, işçi sendikacılığında görülen gelişmeleri de dikkate alarak, güçlü sendikacılık amacıyla hizmet kolu esasını benimsemiş, meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulumunu yasaklamıştır.

Hizmet kolları, Kanunun 5.maddesinde; büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler, yerel yönetim hizmetleri, basın, yayın ve iletişim hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, tarım ve ormancı-

¹⁵ TUĞ, Adnan, Sendikalar Hukuku, Ankara, 1992, s. 34.

¹⁶ 1990-2001 yılları arasında kurulan kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. GÜLMEZ, Mesut, "Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001", AİD., C. 35, S. 1, Mart 2002, s. 2-27.

¹⁷ TUĞ, s. 36.

lık hizmetleri, enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, diyanet ve vakıf hizmetleri olarak belirtilmiştir. Sendikaların kurulabilecekleri hizmet kolu sayısı, kamu hizmetlerinin niteliği ve kamu görevlilerinin yoğunluğu dikkate alınmak suretiyle 11 olarak belirlenmiştir. 2821 sayılı Sendikalar Kanununda 28 olarak belirlenmiş bulunan işkollarının fazlalığı ve uygulamasında görülen sakıncalar dikkate alınarak hizmet kollarının sayısı azaltılmıştır.

Hizmet kolu esası benimsendiğine göre, hizmet kollarının tesbiti sendikaların faaliyet alanı açısından büyük önem taşımaktadır. Hizmet kolları, kamu hizmetlerinin görüldüğü başlıca hizmet kolları ve kamu görevlilerinin yoğunluğu dikkate alınarak belirlenmiştir. 5.maddenin son fıkrası, hizmet kollarına girecek işyerlerinin neler olacağını, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacağı bir yönetmelikle belirleneceğini düzenlemiştir¹⁸.

Kamu görevlileri sendikalarının kuruluşunda önemli bir esas da, kurulacak sendikanın Türkiye çapında etkinlikte bulunmayı amaç edinmiş olmasıdır (m.4). Sendika fiilen Türkiye çapında örgütlenmiş olmayabilir. Önemli olan bu amacın tüzüğe yazılmasıdır¹⁹.

B. Sendika ve Konfederasyonun Kuruluşunda Usul

Sendika ve konfederasyonun kuruluşunda izlenecek usul 6.maddede düzenlenmiştir. Kanun, sendika kurucusu olabilmeyi “en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak” şartına bağlamıştır. Bu şart aslında bir sınırlandırmadır. Bu şartı taşıyan sendika kurucuları önce bir tüzük hazırlamak durumundadırlar. Sendikanın kurulabilmesi için tüzük hazırlamak zorunluluktur.

1. Tüzüğün Hazırlanması

Tüzük yazılı şekle tabidir. Bu alelâde yazılı şekildir²⁰. Tüzüğün içeriği 7.maddede düzenlenmiştir. Buna göre; bir sendika veya konfederasyonun tüzüğünde bulunması zorunlu hususlar şunlardır:

- a) Sendika veya konfederasyonun adı, merkezi ve adresi,
- b) Sendika veya konfederasyonun amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürülecek çalışma konuları ile çalışma usulleri,
- c) Sendikanın faaliyet göstereceği hizmet kolu,

¹⁸ Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik, RG. 7. 10. 2001, S. 24516; Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik, RG. 19. 03. 2002, S. 24700.

¹⁹ TUĞ, s. 45.

²⁰ TUĞ, s. 63.

d) Sendika kurucularının ad ve soyadları, meslek veya görevleri ve adresleri; konfederasyonu kuran sendikaların hizmet kolları ile ad ve adresleri,

e) Sendika veya konfederasyona üyelik koşulları, üyelikten çıkma ve çıkarılmanın usul ve esasları,

f) Konfederasyon, sendika ve sendika şubesi genel kurul delegelerinin belirlenmesi usulü,

g) Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları,

h) Sendika veya konfederasyonun genel kurul dışındaki zorunlu organlarına üyelerin seçilme usulü, asil ve yedek üye sayısı, görev ve yetkileri,

ı) Sendika veya konfederasyonların yöneticilerinde aranılacak şartlar,

j) Sendika şubelerinin nasıl kurulacağı, görev ve yetkileri, genel kurulların toplantılarına ve kararlarına ilişkin usul ve esaslar ile sendika genel kurulunda şubelerin temsil şekli,

k) Üyelik ödentisinin belirlenmesi usulü,

l) Sendika veya konfederasyonun iç denetim usulü,

m) Harcamaların nasıl yapılacağı, yetkilerin nasıl verileceği ve yetki sınırları,

n) Tüzüğün değiştirilmesi usulü,

o) Sendika veya konfederasyonun feshi, kendiliğinden dağılması, başka bir sendika veya konfederasyonla birleşmesi veya mahkeme kararıyla kapatılması hallerinde mal varlığının tasfiye usulü,

p) Sendika veya konfederasyonun zorunlu organlarının oluşumuna kadar kuruluşun işlerini yürütmeye ve temsile yetkili geçici yönetim kurulu üyelerinin ad ve soyadları ile adresleri,

r) Sendika ve konfederasyon temsilcilerinin seçiminde yetkili kurulun belirlenmesi, temsilcilerin nitelikleri ve görevden alınma usulü,

s) Gelirlerini ne şekilde muhafaza edecekleri ve zorunlu giderleri için kasalarında tutacakları azami nakit mevcudu,

t) Demirbaşların satış ve terkininde uygulanacak usul ve esasları,

Bu düzenleme, sendika içi demokrasiyi geliştirmek, sendikaların iç işleyişine karışmamak, yönlendirici ve sınırlandırıcı olmamak ilkeleri dikkate alınarak yapılmıştır. Ayrıca bu düzenleme 87 sayılı ILO sözleşmenin 3.maddesi ile güvence altına alınan "çalışanların örgütlerinin tüzük ve iç yönetmeliklerin, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip olma" hükmüyle ve 151 sayılı ILO sözleşmesinin 5.maddesi ile güvence altına alınan "kamu görevi örgütlerinin kuruluş, işleyiş veya yönetimlerinde kamu

makamlarının her türlü karışmasına karşı yeterli korumadan yararlanacağı” hükmüne de uygundur²¹.

2. Tüzüğün Valiliğe Verilmesi

Sendika kurucuları tarafından hazırlanan tüzük, sendika merkezinin bulunacağı ilin valiliğine kuruluş dilekçesi, kurucuların nüfus cüzdan örnekleri, oturma belgeleri, kamu görevlisi olduklarını gösteren belgeler, ilk genel kurula kadar kuruluşu sevk ve idare edeceklerin kimlikleriyle bereber makbuz karşılığı verilir (m.6/3). Eğer kurulacak kofederasyon ise konfederasyon kurucuları, konfederasyon tüzüğü ile kurucu sendikaların konfederasyon kurulmasına ilişkin genel kurul kararlarını ve ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin kimliklerini merkezin bulunacağı ilin valiliğine makbuz karşılığı vermeleri gerekir (m.6/4). Belirtilen bu belge ve tüzüklerin ilgili valiliğe verilmesiyle birlikte sendika veya konfederasyon tüzel kişilik kazanmış olur (m.6/5).

Kurucular tarafından verilen belge ve tüzüklerin birer örneği valilik tarafından 5 çalışma günü içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı’na gönderilir (m.6/6).

İlgili valilik tüzük ve gerekli belgelerde eksiklik tesbit ederse, eksikliklerin tamamlanması için bir ay süre verir. Verilen sürede eksiklikler tamamlanmazsa ilgili valilik, sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması için iş mahkemesine başvurur (m.6/7). Mahkeme de, kanuna aykırılığın veya eksikliğin giderilmesi için altmış günlük bir süre verir. Verilen süre sonunda tüzük ve belgeler kanuna uygun hale getirilmemişse, mahkeme sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar verir (m.6/8).

C. Sendika ve Konfederasyonların Organları

Sendika ve konfederasyonlar birer tüzel kişidir. Tüzel kişiler fiil ehliyetini zorunlu organların oluşmasıyla kazanır²². Tüzel kişiler, iradelerini organları aracılığıyla açıklar. Sendika ve konfederasyonun organsız kalması, fiil ehliyet-sizliği sonucunu doğurur²³. Dolayısıyla organlar, sendikalar açısından büyük bir öneme sahiptir.

1. Zorunlu Organlar

Kanunun 8.maddesinde zorunlu organlar; genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kurulu olarak belirtilmiştir. Bu organların varlığı her sendika, sendika şubesi ve konfederasyon açısından zorunludur.

²¹ Karşı görüş için bkz. GÜLMEZ, Mesut, “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, AİD., C. 34, S. 3, Eylül 2001, s. 9 (Yasa).

²² OĞUZMAN-SELİÇİ, s. 122.

²³ ÖZSUNAY, s. 73.

a. Genel Kurul

Sendikalarda en üst organ, genel kuruldur. Genel kurul sendika içi demokrasinin yaşandığı yerdir²⁴. Çünkü genel kurul, üyelerin sendikal gücü kullanabildikleri yerdir. Genel kurul üyelerin egemen olduğu bir kuruldur²⁵.

aa. Genel Kurulların Oluşumu

Genel kurul, sendika ve sendika şubesi üyelerinden oluşur (m.9/1). Çünkü hiçbir sendika üyesi genel kurula üye olabilme hakkından mahrum bırakılamaz. Fakat, Türkiye çapında faaliyet yapma mecburiyetinin bir sonucu olarak üye sayısının çokluğu, genel kurulun üyelerin seçtiği delegelerden oluşmasını zorunlu kılmaktadır²⁶. Bu zorunluluğun sonucu olarak 9.maddenin 2.fikrasında "Sendika üye sayısı bini, sendika şubesinin üye sayısı beşyüzü aştığı takdirde genel kurullar delegelerle yapılabilir." hükmü getirilmiştir. Konfederasyon genel kurulu ise üye sendikalarca seçilen en çok beş yüz delegeden oluşur(m.9/4).

Kanun, "doğal delegelik" usulüne²⁷ yer vermeyerek, delegelerin üyeler tarafından gizli oy, açık sayım esaslarına göre seçilmeleri sistemini getirmiştir (m.9/3). Seçilen delege, görevini gelecek olağan genel kurul için yapılacak delege seçimine kadar sürdürür (m.9/6). Sendika üyelerinin delege seçilmesini engelleyici bir hüküm tüzüklere konamaz (m.9/7).

bb. Genel Kurulların Toplanması

Sendika ve konfederasyonun genel kurul toplantıları kural olarak kanun ya da tüzükte belirlenmiş zaman aralıklarıyla yapılır. Bu zaman aralıklarına sendika genel kurulunun toplantı dönemleri denilmektedir ki buna olağan genel kurul toplantısı adı verilir. Genel kurulun bazı şartların gerçekleşmesiyle belirlenmiş dönem dışı toplanmasına da olağanüstü genel kurul toplantısı denir²⁸.

Sendika ve konfederasyonlar ilk olağan genel kurullarını, tüzel kişilik kazandıkları andan itibaren altı ay içinde yapmak zorundadırlar (m.10/1). İlk genel kurul toplantısının mümkün olduğu kadar erken yapılmasında yarar vardır. Sendikayı geçici olarak yönetenler sendikanın kurucuları olup, bunların bir an önce idareyi seçimle iş başına gelecek kişilere devretmeleri gerekir²⁹. Bu, sendikayı

24 ŞAHLANAN, Fevzi, Sendikaların İşleyişinin Demokratik İlkelere Uygunluğu, İstanbul, 1980, s. 119vd.

25 ŞAHLANAN, Fevzi, Sendikalar Hukuku, İstanbul, 1986, s. 78 (Sendikalar).

26 TUĞ, s. 68.

27 Bu kavram "seçim"le belirlenmeyen her türlü delege için kullanılmaktadır. ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 79.

28 ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 88; TUĞ, s. 74.

29 TUNÇOMAĞ, Kenan, İş Hukuku II, İstanbul, 1985, s. 83 vd.

demokratik bir yapıya kavuşturmak açısından oldukça önemlidir³⁰. Bundan sonraki olağan genel kurul toplantı dönemleri üç yıldır (m.10/2). Üç yıllık süre, sendikal etkinlikte geçecek zamanın kısa süreler içinde yapılacak seçimlerle kesintiye uğramaması açısından öngörülmüştür. Fakat genel kurul, sendika içi demokrasi ilkesi gereği, tüzükte belirtilmek şartıyla üç yıldan daha kısa sürede toplanabilir (m.10/2). Olağan toplantı dönemleriyle ilgili bu hüküm sendika ve konfederasyon genel kurullarından başka şube genel kurulları için de geçerlidir.

Olağanüstü genel kurul, yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda ya da genel kurul üye veya delegelerinin 1/5'inin yazılı isteği üzerine en geç 60 gün içinde toplanır (m.10/4). Kanun'da olağanüstü genel kurul toplantısına yol açacak sebepler gösterilmemiştir. Dolayısıyla ortaya çıkan durumlar sayılmayarak sınırlayıcı bir durum oluşturulmamıştır.

Olağanüstü genel kurul toplantısına çağırma yetkisi olağan toplantıda olduğu gibi münhasıran yönetim kuruluna aittir. Denetleme kuruluna ve 1/5 azınlığa m.10/4'te tanınan yetki genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırmaya değil; böyle bir çağırma yapmasını yönetim kurulundan istemeye yöneliktir³¹. Zaten 10.maddenin 4.fıkrası genel kurula çağrı yetkisini açıkça yönetim kuruluna vermiştir. Yönetim kurulu olağanüstü genel kurul toplantı çağırması yapmazsa, üyeler iş mahkemesine müracaat ederek mevcut yönetimin işten elçektirilmesini sağlar ve olağanüstü genel kurulun gerçekleşmesi için mahkemece bir veya üç kayyum tayin edilir (m.10/son).

Genel kurullarda toplantı yeter sayısı, üye ya da delege tamsayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda yeter sayı sağlanamazsa, ikinci toplantı en çok 15 gün sonraya bırakılabilir ki bu toplantıda salt çoğunluk aranmaz (m.10/6). Genel kurul kararlarını, toplantıya katılan üye veya delege sayısının salt çoğunluğu ile alır (m.10/7).

Genel kurullarda yapılacak seçimlerin demokratik, adil ve güvenli gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, yargı gözetimi, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esası benimsenmiştir (m.11). Genel kurullar tarafından zorunlu organlara seçilen üyelerin ad ve soyadları, meslek ve görevleri, adresleri ile tüzük değişiklikleri ve açılan, kapatılan veya birleştirilen şubeler; sendika şubesinin, sendikanın veya konfederasyonun bulunduğu illerin valiliklerine, Devlet Personel Başkanlığına ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına otuz gün içinde bildirilmesi gerekir (m.8/son).

Genel kurul toplantıları, genel kurulla yapılacak seçimler, seçimlere yapılacak itiraz, seçimlerin iptali ve yenilenmesine ilişkin konularda 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 14.maddesi ile 52.maddesi hükümleri uygulanır. Seçimlere ilişkin usul ve esaslar, sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilir.

30 ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 88.

31 ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 90.

cc. Genel Kurulun Görev ve Yetkileri

Genel kurullar, demokratik katılımın yoğun yaşandığı yerlerdir. Sendikanın en üst organı olarak üstün yetkilerle donatılmıştır. Kanunun 12.maddesine göre genel kurulların görev ve yetkileri şunlardır:

- Organların seçimi,
- Tüzük değişikliği,
- Yönetim ve denetleme kurulu raporlarının görüşülmesi ve aklanması,
- Yönetim kurulunca hazırlanan iş programı ve bütçenin görüşülerek kabulü,
- Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilen konularda yönetim kuruluna yetki verilmesi,
- Gerekli taşınmaz malların satın alınması veya mevcut taşınmaz malların satılması konusunda yönetim kuruluna yetki verilmesi,
- Konfederasyon, sendika ve şube yöneticilerine verilecek her türlü ücret ve yollukların belirlenmesi,
- Şube açma ya da bu konuda yönetim kuruluna yetki verme, şubeleri birleştirme ya da kapatma,
- Aynı hizmet kolunda bulunma şartıyla bir başka sendika veya konfederasyonla birleşme veya katılma,
- Başka bir konfederasyonla birleşme ve katılma.
- Konfederasyonlara üye olma veya üyelikten çekilme,
- Milletlerarası kamu görevlileri kuruluşlarına üye olma veya çekilme,
- Faaliyete son verme,
- Mevzuatta ya da sendika tüzüklerinde genel kurulca yapılması belirtilen diğer işlemlerin yerine getirilmesi, herhangi bir organın görev alanına girmeyen konuların karara bağlanması.

Şube genel kurullarının görevleri ise şunlardır (m.12/son):

- Organların seçimi,
- Yönetim ve denetleme kurulu raporlarının görüşülmesi ve aklanması,
- Mevzuatta ya da sendika tüzüklerinde genel kurulca yapılması belirtilen diğer işlemlerin yerine getirilmesi, herhangi bir organın görev alanına girmeyen konuların karara bağlanması.

b. Genel Kurul Dışındaki Zorunlu Organlar

Genel kurul dışındaki zorunlu organlar yönetim, denetleme ve disiplin kuruldur. Sendika şubesi ve sendika yönetim kurulları en az üç, en çok yedi üyeden; konfederasyon yönetim kurulları ise en az beş, en çok on üyeden oluşur (m.13/1). Disiplin kurulu en az üç, en çok beş üyeden, denetleme kurulu en az üç denetçiden oluşur. Şubelerde bir denetçi ile yetinilebilir (m.13/2).

87 sayılı ILO Sözleşmesinin 3.maddesinde, sendikaların yönetim ve faaliyetlerini belirlemek hakkına sahip oldukları, kamu makamlarının bu hakkı sınırlayıcı

veya bu hakkın kanuna uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakımları gerektiği belirtilmiştir. Kanunun 13.maddesinde, sendikaların iç işleyişine karışmama ilkesi dikkate alınarak, bu kurullarla ilgili ayrıntılı düzenleme getirilmemiş ve bu kurulların görev, yetki, toplanma ve karar alma usullerinin 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 16-19.maddelerine uygun olarak sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde düzenlenebileceği öngörülmüştür.

c. Seçimlik Organlar

Sendika ve konfederasyonlar uygun gördükleri takdirde zorunlu organların dışında başka organlar da kurabilirler. Örneğin sendika veya konfederasyonlar, başkanlar kurulu, yüksek danışma kurulu, yayın kurulu, onur kurulu gibi seçimlik organlar kurabilir³². Sendika ve konfederasyonlara tanınan bu imkan, sendikaların iç örgütlerini diledikleri gibi düzenleyebilme özgürlüğü olarak ifade edebileceğimiz, “kollektif sendika özgürlüğü”nün bir gereğidir³³. Ancak bu organlara, zorunlu organların görev, yetki ve sorumlulukları devredilemez (m.8/2).

III. Üyelik

Sendika ile üye arasında karşılıklı hak ve yükümlülükler doğuran hukuki ilişkiye üyelik denir³⁴. Sendikayı ve konfederasyonu oluşturan kişilere üye denir. Sendikaların ve konfederasyonların hukuki açıdan varlığı ve devamı üyeleriyle mümkündür³⁵.

Sendika üyeliği, sendika hukukunun temel ilkelerinden olan bireysel sendika özgürlüğünün bir uzantısıdır. Bireysel sendika özgürlüğü, pozitif sendika özgürlüğü ve negatif sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılır. Pozitif sendika özgürlüğü, kamu görevlilerinin diledikleri sendikaya üye olabilmeleri ve üye olma konusunda zorlanmamalarıdır. Kanunun 14.maddesi; “Sendikalara üye olmak serbesttir. Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler.” hükmünü getirerek pozitif sendika özgürlüğüne yer vermiştir. Negatif sendika özgürlüğü ise, kamu görevlilerinin sendika üyeliğinden dilediği zaman ayrılabilmesi veya sendikaya üye olmama özgürlüğüdür³⁶. Kanunun 16.maddesi; “Her üye üyelikten serbestçe çekilebilir.” hükmüyle de negatif sendika özgürlüğünü düzenlemiştir.

A. Üyeliğin Kazanılması ve Sendika Üyesi Olamayacaklar

Kanunun 14.maddesinde sendika üyeliğinin kazanılması düzenlenmiş, 15.maddede de sendikaya üye olamayacaklar sayılmıştır.

³² TUĞ, s. 108.

³³ EYRENCİ, Öner, Sendikalar Hukuku, İstanbul, 1984, s. 97.

³⁴ ÖZSUNAY, s. 227.

³⁵ OĞUZMAN-SELİÇİ, s. 140.

³⁶ İNCE, Ergun, Toplu İş Hukuku, İstanbul, 1983, s. 68.

1. Üyeliğin Kazanılması

Sendika üyeliği, sendika kurma işlemine katılarak veya kurulu bir sendikaya girerek kazanılır. Sendika kurma işlemine katılarak üyeliğin kazanılması, tüzüğün yetkili makama verilmesiyle birlikte tüzel kişiliğin kazanılmasıyla gerçekleşir³⁷. Bu şekilde üyeliği kazanabilmek için en az iki yıldan beri kamu görevlisi olarak çalışmak ve 15.maddede yasaklanan kişilerden olmamak gerekir (m.6).

Kurulu bir sendikaya girme yoluyla sendika üyeliğinin kazanılması 14.maddede düzenlenmiştir. Madde oldukça yalın bir düzenlemeyle, kamu görevlilerinin herhangi bir şarta bağlı tutulmaksızın, serbest bir şekilde sendikalara üye olabileceğini öngörmüştür. Fakat Kanunun bütününe dikkate aldığımızda kamu görevlisinin bir sendika üyeliğini kazanabilmesi için şu şartları taşıması gerekir:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan kamu görevlisi olmak,
- Adaylık veya deneme süresini tamamlamış olmak,
- Aynı hizmet kolunda kurulu bulunan başka bir sendikaya üye olmamak,
- Üyelik sıfatı yasaklanmamış olmak.
- Üyelik başvurusu, sendika yetkili organınca kabul edilmiş olmak.

Üyelik, başvuru belgesinin sendika yetkili organınca kabul edilmesiyle kazanılır. Fakat üyelik başvurusu, sendika tarafından en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik istemi kabul edilmiş sayılır. Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen kamu görevlisi, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde, iş davalarına bakmakla görevli yerel mahkemede dava açabilir (m.14/4).

Üyeliği kesinleşen kamu görevlisinin başvuru belgesinin bir örneği üyede, bir örneği de sendikada kalır. Sendika başvuru belgesinin bir örneğini üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere işverene, bir örneğini de her yılın Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında bir liste ekinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderir (m.14/5).

2. Sendika Üyesi Olamayacaklar

Kamu görevlileri sendikasına üye olamayacaklar ve sendika kuramayacaklar 15.maddede sayılmıştır. Maddeye göre;

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

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

³⁷ TUĞ, s. 111.

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

-Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcıları,

-Mülki idare amirleri,

-Silahlı Kuvvetler mensupları,

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

-Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları,

-Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

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

-Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri bu Kanuna göre kurulan sendikalara üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Kanun'da ilke olarak tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmalarının hedeflendiği ifade edilse de, yukarıda görüldüğü gibi bir çok kamu görevlisi bu haktan mahrum bırakılmıştır. Kanunun kapsamı dışında bırakılan kamu görevlilerinin belirlenmesinde, 151 sayılı ILO sözleşmesinin 1.maddesinin: "Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir" hükmü dikkate alınmıştır. Fakat bu düzenleme abartılı yorumlanarak sendika hakkının kişi yönünden kapsamı daraltılmıştır.

B. Sendika Üyeliğinin Sona Ermesi

Sendika üyeliği çeşitli şekillerde sona erebilir. Bazı şartların ortaya çıkması ile üyelik kendiliğinden sona erebileceği gibi üye veya sendika tarafından gerçekleştirilecek tek yanlı bir hukuki işlemle de üyelik sona erebilir³⁸. Kanun her üyenin sendika üyeliğinden serbestçe çekilebileceğini ifade ederek negatif sendika özgürlüğünü tanımıştır.

1. Üyeliğin Kendiliğinden Sona Ermesi

Üyelik, kanunda ve tüzükte tesbit edilen şartların kaybedilmesi halinde kendiliğinden sona erer. Üyeliğin kendiliğinden sona ermesinde, üyeliğin sona erdi-

³⁸ TUĞ, s. 139.

ğine dair yetkili organlarca karar alınmasına gerek yoktur. Üyeliği kendiliğinden sona erdiren sebepler şunlardır:

- Kamu görevlisi niteliğini kaybetme,
- Hizmet kolunu değiştirme,
- Ölüm veya gaiplik kararının alınması,
- Temyiz kudretinin kaybı,
- Emeklilik
- Sendikanın sona ermesi.

Kanunun 16.maddesinin 5.fıkrası; "Emeklilik nedeniyle veya malüllük aylığı ya da toptan ödeme alarak kamu görevinden ayrılanların, sendika, sendika şubesi veya konfederasyon kurullarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar devam eder." hükmüyle 2821 sayılı Kanundan farklı bir düzenleme getirmiştir. 2821 sayılı Kanunun 25.maddesinin 5.fıkrası, yaşlılık, emeklilik, malüllük aylığı veya toptan ödeme alarak işten ayrılmayı üyeliğin kendiliğinden sona ermesi içinde değerlendirip, üyelerin varsa sendika, sendika şubesi veya konfederasyon organlarındaki üyelikleri ve görevlerinde kendiliğinden sona ereceğini hükme bağlamıştır. Kanaatimizce, 2821 sayılı Kanunun düzenlemesi daha gerçekçidir. Çünkü üyeliğin kendiliğinden sona ermesinin doğal bir sonucuda organlardaki görevlerin sona ermesidir³⁹.

2. Üyelikten Çekilme

Kamu görevlilerinin sendikaya üye olma hakkı, üyenin dilediği zaman sendikadan ayrılma hakkını da kapsar. Çünkü bireysel sendika özgürlüğünün doğal bir uzantısı da üyelerin serbest bir şekilde üyelikten çekilebilmesidir. Üyelere bu hakkın tanınmaması, sendikaya üye olmama hakkının olmadığı sonucunu çıkarır ki, bu da menfi sendika özgünlüğünün ihlali sonucunu doğurur⁴⁰. Ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla sendikaya giren üyeler, bu amaçlarının gerçekleşmediğini gördükleri zaman serbest bir şekilde üyelikten ayrılabilirler. Aksi durum üyelerin ekonomik ve sosyal çıkarlarına olduğu kadar kişilik haklarına da aykırı olur⁴¹.

Kanun, çekilme hakkını kolaylaştırıcı bir düzenleme getirmiştir. Üyeler, çekilme isteklerini sendikaya bildirerek sendika üyeliğinden çekilebilirler. Çekilme bildirimini alan sendika görevlisi, çekilmeyi kayıt defterine işler ve üyeye çekilme bildirimini aldığına dair bir belge verir. Sendika çekilme bildirimlerinin birer örneklerini her yılın Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında bir liste ekinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına gönderir. Üyelikten çekilen,

³⁹ ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 227.

⁴⁰ TUĞ, s. 143.

⁴¹ ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 230.

bildirim bir örneğini dosyasında saklanması için işverene gönderir (m.16/2).

Çekilme, sendikaya başvurma tarihinden başlayarak bir ay sonra geçerli olur. Çekilenin bu süre içinde başka bir sendikaya üye olması halinde yeni sendikaya üyeliği, bu sürenin bitim tarihinde kazanılır (m.16/3).

3. Üyelikten Çıkarma

Sendikanın, kendisinden beklenen fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için üyelerin, sendikanın tüzük ve programlarında belirlenen ilkelere uymaları, sendika faaliyetlerine katılmaları, sendika aidatlarını tam ve zamanında ödemeleri gerekir ki bunlar aynı zamanda üyeler açısından yükümlülüktür. Bu yükümlülükleri yerine getirmeyen üyenin üyeliğine sendikaca son verilir⁴². Üyelikten çıkarılma, kanun veya tüzük uyarınca, kuruluş yetkili organının alacağı kararla üyenin üyelik sıfatının kaldırılmasıdır⁴³. Çıkarma işlemi, tek taraflı, yöneltilmesi gereken, bozucu yenilik doğuran bir irade beyanıdır⁴⁴.

Üyelikten çıkarılma için ya tüzükte gösterilen nedenlerin gerçekleşmesi veya önemli nedenlerin varlığı gerekir⁴⁵. Kanunda sendikadan çıkarılma nedenleriyle ilgili bir hüküm yer almamıştır. Kanun, çıkarma kararının hangi organca alınacağını açık bir şekilde göstermiştir. Buna göre, üyenin, sendikadan çıkarılma kararı genel kurulca alınır (m.16/4). Bu emredici hüküm gereği, genel kurulun çıkarma yetkisi başka bir organa devredilemez⁴⁶. Genel kurulun aldığı çıkarma kararı, sendika üyeliğinden çıkarılana ve işverene yazı ile bildirilir(m.16/4).

Üyenin, çıkarılma kararına karşı yargı yoluna başvurma hakkı vardır. Sendikadan çıkarılan üye, bu konudaki kararın kendisine tebliğinden itibaren 15 gün içinde görevli mahkemeye itiraz edebilir. Bu süre hak düşürücü süredir, dolayısıyla mahkemece resen gözönünde bulundurulur⁴⁷. Mahkeme, üyenin itirazını iki ay içinde kesin karara bağlar. Bu süre içerisinde üyelik devam eder. Diğer bir ifadeyle, sendika üyeliği, çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar devam eder (m.16/4).

İşverenler her yılın mayıs ve kasım ayı sonu itibariyle kurumlarındaki sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikalara göre dağılımları ile sendika üyeliği sona eren veya askıya alınanlara ilişkin bilgileri bilgisayar ortamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına göndermek zorundadırlar (m.16/6). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sendika ve üyelik kayıtlarına ilişkin olarak derlediği bütün bilgileri bir ay içinde Devlet Personel Başkanlığına gönderir (m.16/son).

42 EYRENCİ, s. 127.

43 İNCE, s. 88.

44 TUĞ, s. 147.

45 İNCE, s. 88.

46 TUĞ, s. 149.

47 EYRENCİ, s. 129; ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 243; TUĞ, s. 151.

Üyeliği herhangi bir nedenle sona erenlerin sendikaca beş çalışma günü içinde işverene bildirilmesi zorunludur (m.25/4).

C. Konfederasyon ve Uluslararası Kuruluşlara Üyelik

Konfederasyon üyeliği ve milletlerarası kuruluşlara üyelik, Kanunun 17.maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme 87 sayılı ILO sözleşmesinin 5.maddesinin “Sendikaların konfederasyon kurma ve bunlara üye olma, sendika ve konfederasyonların uluslararası çalışanlar örgütlerine katılma hakkına sahip oldukları” hükmü dikkate alınarak yapılmıştır. Sendikaların ulusal düzeyde konfederasyonlara üyeliği ile sendika ve konfederasyonların uluslararası kuruluşlara üye olma ve ilişki kurmalarında zorlaştıran hükümler getirilmeden düzenleme yapılmıştır.

Kanunun 17.maddesinin 1.fikrasına göre; “Sendikalar, ancak bir konfederasyona üye olabilirler. Birden çok konfederasyona üye olunması halinde sonraki üyelikler geçersizdir.” Konfederasyona üye olabilmek için, sendika genel kurul kararı gerekir. Üyeliğe giriş ve üyelikle ilgili ilkeler ve konular kıyasen konfederasyon üyeliği için de uygulanır⁴⁸. Konfederasyon tüzüklerinde, konfederasyona üye olma, üyelikten çıkma ve çıkarılma şart ve şekillerinin düzenlenmesi zorunludur.

Uluslararası kuruluşlara üyelik, Kanunun 17.maddesinin 2.fikrasında düzenlenmiştir. Fıkra üyelik için ayrıntılı şartlar yer almamıştır. Uluslararası kuruluşlara üye olan sendika ve konfederasyonlar, üyelik bildirimini üye oldukları kuruluşun tüzüğünü de ekleyerek üye olduğu tarihi izleyen 15 gün içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bildirir (m.17/3).

Sendikalar ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın, serbestçe, yabancı ülkelerdeki amaçlarına uyan uluslararası kuruluşların üye veya temsilcilerini Türkiye’ye davet edebilir veya yabancı ülkelerdeki toplantılarına kendi üye veya temsilcilerini gönderebilirler (m.17/son).

IV. Sendikal Teminatlar

Sendikal teminatlar Kanunun üçüncü kısım ikinci bölümünde “Güvenceler” başlığı altında düzenlenmiştir. Kanunda sendika üyeliği teminatı ve sendika yöneticileri teminatı 18.maddede düzenlenmiştir.

A. Sendika Üyeliği Teminatı

Bireysel sendika özgürlüğü dediğimiz, kamu görevlilerinin sendikaya üye olup olmama özgürlüğü Kanunun 18.maddesi ile özel olarak teminat altına alınmıştır. Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez (m.18/1). Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi

⁴⁸ EYRENCİ, s. 143; TUĞ, s. 154; ŞAHLANAN, Sendikalar, s. 248.

olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz (m.18/2).

Bu hükümlerle kamu görevlilerinin olumlu-olumsuz sendika özgürlüklerinin yanında, sendika seçme özgürlüğü de korunmuştur⁴⁹. Kamu görevlileri sendikaya üye olup olmama konusunda tamamen serbesttirler. İstedikleri sendiya üye olabilirler. Kamu işvereni, bu ilkeler ışığında hareket etmekle yükümlüdür. Kamu işvereni sendika üyesi olanlarla olmayanlar veya farklı sendikaya üye olanlar arasında eşit davranma ilkesine dikkat etmek zorundadır.

B. Sendika Yöneticiliği Teminatı

Sendika ve konfederasyon yönetim kurullarına seçilen kamu görevlileri, seçildikleri tarihten başlayarak bu görevde kaldıkları sürece kurumlarından aylıksız izinli sayılırlar (m.18/3). Bu hükümlerle kamu görevlisinin işine dönme teminatı getirilmiştir. Fakat aylıksız izinli sayılma isteğe bağlı olmalıdır. Aksi takdirde memurların sendika yöneticisi olma istekleri fiilen engellenmiş, yeni sendika kurma çalışması yapmak isteyen kamu çalışanının ücretsiz kalma endişesi ile yeni sendika çalışmalarının önü kapatılmış olur.

Söz konusu maddenin gerekçesinde, 151 sayılı ILO Sözleşmesinin 4.maddesi⁵⁰ kamu görevlilerinin, çalıştırılmaları konusunda sendika özgürlüğünü kısıtlayacak her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korunmadan yararlanacakları; bu koruma amacına yönelik olarak da, kamu görevlisini çalıştırmanın bir kamu görevlisi örgütüne katılmama veya üyelikten ayrılma koşullarına bağlanamayacağı, böyle bir örgüt üyeliği veya örgütün faaliyetlerine katılması nedenleri ile görevine son verilemeyeceği ilkesini öngörmüştür. Bu ilke esas alınarak sendikalaşma özgürlüğünün kısıtlanmaması ve her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korunmanın sağlanması amacıyla bu maddenin düzenlendiği belirtilmiştir. Oysa sendika veya konfederasyon yönetim kurullarına seçilenlerin aylıksız izinli sayılacak olmaları bu tür görevleri kabul edecek olan kamu görevlileri maddi anlamda zarara uğrayacakları için söz konusu düzenlemenin bu kısmının 151 sayılı sözleşmenin 4.maddesinin 2/b fıkrasında düzenlenen güvenceyi tam olarak karşılamadığını söylemek mümkündür.

Sendika şubeleri en az 500 üye ile kurulur. 500 ile 3000 üyesi olan sendika şubelerinde 1 yönetim kurulu üyesi, 3001 ile 5000 üyesi olan sendika şubelerinde 2 yönetim kurulu üyesi, 5001 ile 7500 üyesi olan sendika şubelerinde 3 yöne-

⁴⁹ TUÇ, s. 190.

⁵⁰ 1- Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne halel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korunmadan yararlanacaklardır.
2- Böyle bir koruma, özellikle aşağıdaki amaçlara yönelik tasarruflara karşı uygulanacaktır:
a-Kamu görevlilerinin çalıştırılmalarını bir kamu görevlileri örgütüne katılmama ve üyelikten ayrılma koşuluna bağlamak, b-Bir kamu görevlisini bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek.

tim kurulu üyesi, 7501 ile 10000 üyesi olan sendika şubelerinde 4 yönetim kurulu üyesi ve 10001 ve daha fazla üyesi olan sendika şubelerinde 5 yönetim kurulu üyesi genel kurul kararı ile aylıksız izinli sayılır (m.18/5).

Kanunun geçici 7.maddesi uyarınca, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren faaliyette bulunan kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyon yöneticilerinin yetkili sendikalar belirlenene kadar özlük haklarının ödenmesine devam edilecektir.

Sendika ve konfederasyon yöneticilerinin emeklilik yönünden mağdur olmamaları için yöneticilik görevleri süresince, emekli keseneklerinin ve karşılıklarının yöneticisi oldukları sendikaları tarafından her ay T.C. Emekli Sandığına gönderilmesi şartı ile emeklilik hakları teminat altına alınmıştır (m.18/6).

Kamu görevlileri, kurullardaki görevleri bitince eski görevlerine ya da benzer başka bir görev dönerler. İşe dönme süresi 1 aydır. 1 ay içinde görev başlamak için başvurmayanlar memuriyetten çekilmiş sayılır (m.18/8).

Kamu görevlisi açığa alınır, görevine son verilirse, re'sen emekli edilirse ve başka bir yere tayini çıkarsa sendikadaki yöneticilik görevi, görevli mahkemeye başvurma halinde, mahkeme kararı kesinleşinceye kadar devam eder (m.18/son).

Şube yönetim kuruluna seçilen kamu görevlileri, kamu kurumlarındaki görevlerini sürdürürler (m.18/7). Çok fazla sayıda sendika şubesi kurulacağı ve dolayısıyla fazla sayıda şube yönetim kurulu oluşacağı düşünüldüğünden kamu hizmetlerinin aksamaması için şube yönetim kuruluna seçilenlere aylıksız izin alma hakkı getirilmemiştir. Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur (m.18/4).

V. Sendika ve Konfederasyonların Faaliyetleri

Sendika ve konfederasyonlar birer tüzel kişidir. Tüzel kişiliğin sonucu olarak hak ve fiil ehliyetine sahiptirler⁵¹. Anayasa'da yer alan; kanun önünde eşitlik ilkesi, konut dokunulmazlığı, haberleşme, düşünce ve kanaat, düşünceyi açıklama ve yayma, bilim ve sanat, sürekli ve süreksiz yayın hakkı, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, mülkiyet, hak arama vb. kamu hak ve özgürlüklerinden tüzel kişi olarak sendika ve konfederasyonlarda yararlanabilecekler ve ilgili faaliyetlerde de bulunabileceklerdir⁵². Sendika ve konfederasyonların özel hukuk hakları, amaçlarıyla sınırlıdır.

Kanunda, sendikaların faaliyetleri, 151 sayılı ILO Sözleşmesinin 7 ve 8.maddeleriyle 97 sayılı ILO Sözleşmesinin 3.maddesinde yer alan "Sendikaların etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip oldukları" hükmü dikkate alınarak düzenlenmiştir.

51 TUĞ, s. 197.

52 TUĞ, s. 198.

A. Sendika ve Konfederasyonlara Serbest Faaliyetler

Kanunun 19.maddesinin 1.fıkrasına göre; “Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları bu Kanundaki hükümler çerçevesinde, üyeleri adına toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya ve taraf olmaya yetkilidir.” Söz konusu düzenlemeye göre kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonları, üyeleri adına toplu pazarlığa değil sadece toplu görüşmeye katılmaya, toplu görüşmeyi sonuçlandırmaya yetkilidirler.

87 sayılı ILO•Sözleşmesinin 3.maddesi ile güvence altına alınan: “Sendikaların faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip oldukları” hükmü dikkate alınarak haklarını en geniş biçimde kullanmalarını özendirici düzenleme yapıldığı belirtilmiştir. Kanun, örnek olması açısından sendika ve konfederasyonların bazı faaliyetlerini 19.maddede belirtmiştir. Sendika ve konfederasyonların kuruluş amaçları çerçevesinde bulunabilecekleri faaliyetler şunlardır:

-Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varılan mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek üzere idari kurullara üyeleri arasından temsilciler göndermek,

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

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

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

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

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

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

-Yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin vukuunda, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapmak ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına aynı ve nakdi yardımda bulunmak,

Sendika ve konfederasyonların faaliyetleri yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Tüzüklerinde belirtmek ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla başka etkinliklerde de bulunabilirler.

B. Sendika ve Konfederasyonlara Yasak Faaliyetler

Kanunun 20.maddesinde belirtilen başlıca yasaklar şunlardır:

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

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

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

Sendika ve konfederasyonlar ticaretle uğraşamazlar.

Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyon, merkezlerinin bulunduğu yer Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararı ile kapatılır (m.37).

VI. İdari Kurullar

Katılım, sendikal hakların kullanımı açısından son derece önemlidir. Kamu görevlileri idari kurullar aracılığıyla yönetime katılabilmektedir⁵³. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da katılım mekanizmaları olarak Yüksek Yönetmelik Kurul ve işyeri kurulları öngörülmüş, fakat işleyiş için gereken yönetmeliklerin düzenlenmemesi nedeniyle bu kurullar oluşturulamamış ve uygulamaya geçirilememiştir.

Kanunun 21,22 ve 23.maddelerinde yer alan idari kurullar, 151 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 7.maddesi "Kamu görevlileri örgütleri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu görevlileri temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır" hükmü dikkate alınarak,

⁵³ Kurullarla ilgili Fransa örneği için bkz.; GÜLMEZ, Mesut, "Fransa'da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları", AİD. , C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 113-142.

sendikalar ve konfederasyonlar ile kamu işverenleri arasında çalışma şartlarının görüşülmesi ve demokratik katılımın sağlanması amacı ile getirilmiştir.

A. Yüksek İdari Kurul

Yüksek İdari Kurul, kamu görevlilerinin hak, ödev ve çalışma koşullarının düzenlenmesi ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanmasına yönelik kararların alınması için yapılacak toplu görüşmelere esas olmak üzere Kamu İşveren Kuruluna görüş bildirmek ve toplu görüşmelerde belirlenen mutabakat metinlerinin uygulanmasını izlemek amacıyla kurulur (m.21/1).

Kurulun başkanı Başbakanlık Müsteşarı'dır. Kurulun iki koldan gelen üyeleri vardır. Sendika kanalıyla gelen 15 üye, en çok üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikaları konfederasyonunun yetkili kurulunca seçilir. Kamu işvereni kanadından gelen üyeler ise şunlardır: Bakanlıklar ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarının müsteşarları, Devlet Personel Başkanı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü, Bağımsız başkanlıkların başkanları, Kamu işveren sendikası.

Yüksek İdari Kurul, zorunlu durumlar dışında yılda en az 2 kez toplanır (m.214/son).

B. Kurum İdari Kurulları

Yüksek İdari Kurula göre daha küçük ölçekli katılım mekanizmaları için Kurum İdari Kurulları düşünülmüştür. Kanunun 22.maddesine göre; "Kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek üzere, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcilerin katıldığı kurum idari kurulları oluşturulur. Bu kurullar yılda iki kez toplanır."

C. İşyeri Sendika Temsilcileri

Kanun, işyeri sendika temsilcileriyle ilgili düzenlemeyi 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 3.maddesinde yer alan "örgütlerin temsilcilerini serbestçe seçme hakkı" çerçevesinde yapmıştır. Kanun, temsilcilerin seçim, nitelik ve görevden alınma yöntemlerini düzenlememiş, bunları sendikaların tüzüklerine bırakmıştır.

İşyeri sendika temsilcilerinin başlıca görevleri, işyerlerinde, üyelerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve sendika ile işveren arasında iletişim sağlamaktır. İşyeri sendika temsilcileri, sendikaların tüzüklerinde belirtilen yetkili kurulca bir genel kurul dönemi için seçilir (m.23/2).

İşyeri sendika temsilcisi, o işyerinde en çok üyeye sahip sendikanın üyeleri arasından seçilir. Temsilci sayıları, kamu görevlisi sayısı 20-100 arasında ise en

çok bir, 101-500 arasında ise en çok iki, 501-1000 arasında ise en çok üç, 1001-2000 arasında ise en çok beş, 2000'den fazla ise en çok yedidir. Bu temsilcilerden biri sendika tarafından baş temsilci olarak görevlendirilebilir. İşyeri sendika temsilcileri bu görevlerini işyerinde, haftada iki saat olmak üzere yerine getirirler. Temsilciler bu sürede izinli sayılırlar (m.23/3).

Kamu işvereni, yönetim ve hizmetin etkin işleyişini engellemeyecek biçimde sendika temsilcilerine çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini çabuk ve etkin bir biçimde yerine getirmelerine imkan verecek kolaylığı sağlamakla yükümlüdür (m.23/son).

VII. Sendika ve Konfederasyonların Gelirleri, Giderleri ve Denetimi

Sendika ve konfederasyonlar kanun ve tüzüklerinde belirlenen faaliyetleri yapabilmek için mali güce ihtiyaç duyarlar. Mali güç, sendikaların özgürlüklerini koruyabilmeleri açısından da çok önemlidir. Dolayısıyla sendikaların mali güce sahip olmaları, hem gerekli hem de yararlıdır⁵⁴.

Kanunun 24.maddesi, sendikaların ve konfederasyonların gelirlerini şu şekilde saymıştır:

- Üyelirinin ödeyecekleri üyelik aidatları,
- Bu kanuna göre yapabilecekleri etkinliklerden elde edecekleri gelirler,
- Bağış ve yardımlar,
- Mal varlığından elde edilen gelirler.

Sendika ve konfederasyonların en önemli geliri üyelik aidatıdır. Üyelik ödentileri üyenin üyelik beyannamesindeki istemine uygun olarak kamu işverence aylığından kesilir ve sendikaların banka hesaplarına yatırılır (m.25/1). Sendika ve konfederasyonlar, kendilerinin veya Türkiye Cumhuriyeti Devletinin üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar hariç, dış kaynaklardan Bakanlar Kurulunun izni olmadıkça yardım ve bağış kabul edemezler (m.24/2). Sendika ve konfederasyonlar, zorunlu giderler için kasalarında tutacakları tüzüklerinde gösterilen azami nakit hariç tüm nakdi gelirlerini bankalara yatırmak zorundadırlar (m.24/son).

Sendika ve konfederasyonlar, faaliyetleri sırasında harcama yapmak zorundadırlar. Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerini Kanunda gösterilen faaliyetler ve tüzükte belirtilen amaçlar dışında kullanamazlar veya bağışlayamazlar (m.26/1). Sendika şubeleri, sendika ve konfederasyonlar yardımlaşma sandıkları dışında, üyeleri, yöneticileri veya diğer kişi ve kuruluşlara borç para veremez ve elde ettikleri gelirleri dağıtamazlar (m.26/4). Sendika ve konfederasyonlar, gelirlerinin az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi tecrübelerini arttırmak için kullanmak zorundadırlar (m.26/2).

⁵⁴ TUĞ, 223.

Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri, giderleri ve bunlarla ilgili her türlü işlemin mevzuat ile tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı ile ilgili idari ve mali denetim, denetleme kurulları ya da denetçiler tarafından yapılır (m.27/1). Sendikalar ve konfederasyonların yıllık hesapları 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetim yetkisi almış meslek mensupları tarafından denetlenerek, bağımsız denetim raporu hazırlanır (m.27/2). Sendika ve konfederasyonlar her hesap ya da bütçe dönemine ait bilanço ve hesaplarıyla çalışma ve denetleme raporlarını, ait oldukları dönemi izleyen üç ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına; sendikalar ayrıca bağlı buldukları konfederasyona gönderirler (m.27/son).

VIII. Toplu Görüşmenin Yapılması

Toplu görüşme, sendika kurma hakkının yanında Kanunla getirilen diğer bir kazanımdır. Toplu görüşme, Kanunun 3.maddesinde tanımlanmıştır; “Toplu görüşme; Kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşme”dir. Burada yer alan toplu görüşmenin, serbest toplu pazarlık sistemi ile hiçbir ilişkisi yoktur⁵⁵.

A. Taraflar

Toplu görüşmede taraf olma, toplu görüşmede yapabilme ehliyetini ifade eder. Toplu görüşme ehliyetine sahip olmayan kişi veya kuruluşlar toplu görüşme yapamazlar⁵⁶.

Toplu görüşmenin bir tarafı, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu’dur (m.29/1). Kamu görevlilerinin işvereni devlettir. Devleti temsil eden Kamu İşveren Kurulu; Başbakanın görevlendirdiği bir Devlet Bakanı başkanlığında; Başbakanlık Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü’nden oluşur (m.29/2).

Toplu görüşmenin diğer tarafıda kamu görevlileri adına yetkili kamu görevlileri sendikaları konfederasyonudur (m.29/1). Yetkili konfederasyon, ülke genelinde en çok üyeye sahip sendikaların oluşturduğu konfederasyondur.

Taraflar, görüşmelerde eşit sayılarda temsil edilir. Görüşmelere, kamu işveren kurulu temsilcisi sayısı kadar, yetkili kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu temsilcisi katılır(m.29/3).

⁵⁵ KOCAOĞLU, s. 174.

⁵⁶ SÜMER, Haluk, Hadi, İş Hukuku, Konya, 2000, s. 207.

B. Yetki

Toplu görüşme yapabilmek için taraf olmanın yanında kanunda belirtilen niteliklere; yani yetkiye de sahip olmak gerekir. Yetkinin belirlenmesi tüm hukuki işlemlerde olduğu gibi toplu görüşmenin yapılması açısından son derece önemlidir⁵⁷.

Toplu görüşmenin taraflarından Kamu İşveren Kurulu'nun yetkisi açıktır. Toplu görüşmenin diğer tarafını oluşturacak konfederasyonun yetkisi ise 30.maddede düzenlenmiştir. Her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar toplu görüşme yapmaya yetkilidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı her hizmet kolundaki yetkili kamu görevlileri sendikaları ile en çok üyeye sahip konfederasyonu, kamu görevlileri sendikalarınca yapılan üyelik bildirimlerini dikkate alarak, her yıl 31 Mayıs itibarıyla sendikaların üye sayılarını tespit eder; buna göre yetkili federasyonu belirler. Bakanlığın sayı tespiti her yıl yapılır ve Temmuz ayının ilk haftasında Resmi Gazete'de yayımlanır (m.30/2).

C. Yetkiye İtiraz ve Sonuçları

Yetkili konfederasyon Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilanına göre belirlenir. Bakanlığın ilanına diğer sendikalar, konfederasyonlar, ilan edilen yetkili konfederasyonun çoğunluğa sahip olmadığı gerekçesiyle sonuçların Resmi Gazetede yayımı tarihinden itibaren 5 çalışma günü içinde Ankara İş Mahkemesine itiraz edebilirler (m.31/1). Bu süre hak düşürücü hak düşürücü süredir. Bakanlığın ilanına 5 gün içinde itiraz edilmezse konfederasyonun yetkisi kesinleşir. Süre geçtikten sonra yetki itirazında bulunulamaz⁵⁸. Ankara İş Mahkemesi itirazı 15 gün içinde karara bağlar (m.31/2).

D. Toplu Görüşme ve Mutabakat Metni

Yetkileri kesinleşen kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu ile Kamu İşveren Kurulu her yıl Ağustos ayının on beşinci günü toplanır. Toplu görüşmelerin başlaması için taraflara çağrı yapılmasına gerek yoktur. Toplanma yeri Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenir ve taraflara toplantıdan 1 hafta önce bildirilir (m.32/1). Toplu görüşmenin sekreteryaya hizmetleri, Devlet Personel Başkanlığı'nca yürütülür (m.32/2).

Toplu görüşmelere, Kamu İşveren Kurulu'nun Yüksek İdari Kurul'dan gelen önerilerde dikkate alınarak, toplu görüşme kapsamındaki konulara ilişkin bilgi ve belgeleri kurula sunması ile başlanır (m.33/1). Taraflar, toplu görüşmeye esas olacak önerilerini sunarlar. Bu hazırlık çalışmaları ve öneriler dikkate alın-

⁵⁷ SÜMER, s. 208.

⁵⁸ SÜMER, s. 212.

rak toplu pazarlık göndemi oluşturulur. Görüşmeler süresince izlenecek yöntem ise taraflarca belirlenir (m.33/son).

Toplu görüşme en geç on beş gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır (m.34/1).

Mutabakat metni, uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar (m.34/2).

IX. Uyuşmazlık ve Uzlaştırma Kurulu

Uyuşmazlık, toplu görüşme için belirlenen yer, gün ve saatte taraflardan birinin toplantı yerine gelmemesi veya tarafların toplantıya katılmış olmalarına rağmen toplu görüşmelere esas olmak üzere teklif edilen metnin tümü veya belirli bazı kısımları üzerinde uyuşmamaları halinde meydana gelen anlaşmazlığın adıdır⁵⁹.

Toplu görüşme her zaman anlaşmayla neticelenmeyebilir. Taraflar toplu görüşmeleri 15 gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Taraflar bu süre içerisinde anlaşamazlarsa, taraflardan biri üç gün içinde Uzlaştırma Kurulunu toplantıya çağırabilir (m.35/1).

Uzlaştırma Kurulu; Yüksek Hakem Kurulu Başkanının başkanlığında; Üniversitelerarası Kurul tarafından, fakültelerin çalışma ekonomisi, iş hukuku, idare hukuku ve kamu maliyesi bilim dallarından seçilecek birer üye olmak üzere 4 öğretim üyesinden oluşur. Bu üyeler, siyasi partilerin merkez karar ve yürütme kurullarında görev alamazlar. Üyeler iki yıl için seçilirler. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir. Kurulun sekretarya işleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür(m.35/2).

Uzlaştırma Kurulu, uyuşmazlık konularını inceler, gerektiğinde toplu görüşme taraflarının temsilcilerini dinler ve beş gün içinde kararını verir. Kararlar salt çoğunlukla alınır (m.35/3).

Uzlaştırma Kurulunun kararına tarafların katılması durumunda, bu karar mutabakat metni olarak Bakanlar Kuruluna sunulur. Tarafların Uzlaştırma Kurulu kararına katılmaması durumunda anlaşma ve anlaşmazlık konularının tümü taraflarca imzalanan bir tutanakla belirtilerek Bakanlar Kuruluna sunulur (m.35/4).

Kanun, mutabakat metninin, Kurul kararlarının hukuki niteliğine ilişkin bir düzenleme getirmemiştir. Bakanlar Kurulunu bağlayıcı nitelikte değildir. Bakanlar Kurulu'na sunulan metnin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda da bir hüküm yoktur. Bu düzenleme, zaten mücadele araçlarından yoksun olan kamu görevlileri sendikalarının gücünü daha da zayıflatmaktadır.

⁵⁹ MİMAROĞLU, Sait Kemal, Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi, Ankara 1965, s. 197.

SONUÇ

Yedi kısım, 46 madde ile 8 geçici maddeden ve 1 cetvelden oluşan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu görevlilerinin bireysel ve toplu sendika hakkını düzenlemiştir. Kanundaki birçok madde, 2821 sayılı Sendikalar Kanunundan ya aynen ya da kimi küçük uyarlama yahut sözcük değişiklikleri yapılarak hazırlanmıştır. Bu yaklaşım bir yandan gereksiz ayrıntılara girilmesi sonucunu, diğer yandan da sendikaların iç yaşamlarını, organlarını, organların görevlerini, yönetim ve etkinliklerini düzenleme yetkisinin kısıtlanması sonucunu doğurmuştur⁶⁰.

Kanunun Türk kamu personel rejimi için yeni sayılabilecek kuralları, 1995'te ilk kez anayasal güvenceye alınan "toplular görüşme" hakkına ilişkindir. Kanunun öngördüğü toplular görüşme, işçi sendikacılığında olduğu gibi sosyal ortakların, yani toplular sözleşme bağlatlamaya yetkili tarafların imzasıyla "kendiliğinden" hukuksal yönden bağlayıcı bir nitelik kazanan bir "toplular iş sözleşmesi" ile sonuçlanmaz. Uzlaşmaya varılarak imzalanan ve "mutabakat metni" olarak adlandırılan toplular anlaşma, yetkili oldukları konulara göre, ancak yasamanın ya da yürütmenin yapacağı düzenlemeyle kesinleşip bağlayıcılık kazanacaktır. Kanun, 657 sayılı Kanun ile Ceza Kanunundaki grev yasağı rejimini değiştiren bir düzenleme yapmadığından, uyuşmazlıkların çatışmacı değil barışçı yöntemlerle çözülmesini öngörmüştür. Ve isteğe bağlı uzlaştırma sürecinin denenmesinden sonra da, ister olumlu ister olumsuz sonuçlansın, son karar erki saklı tutulan yasama ve yürütmenin bağlayıcı düzenlemeyi yapmasını kurala bağlamıştır⁶¹.

Sendika, kamu görevlilerinin tüm problemlerinin çözecek sihirli değnek değildir. Fakat problemleri çözmeye önemli bir araçtır. Bunun ötesinde sendikacılık kamu yönetiminde belirli bir gelişim çizgisini ifade eder. Demokratik ve sosyal hukuk devlet olmanın önemli bir göstergesi tüm çalışanlara örgütlenme özgürlüğünün, sendika hakkının tanınmasıdır. Ne var ki, çalışanlara örgütlenme özgürlüğü tanımak yeterli değildir; özgürlüğün güncelleşmesi ve güçlenmesi için gerekli şartların da sağlanması gerekir. Bu nedenle kamu görevlileri sendikalarının toplular sözleşme ve grev hakkına da sahip olması gerekir. Toplular sözleşmesiz ve grevsiz şekliyle kamu görevlileri sendikalarının amaçlarını gerçekleştirme imkânı olmadığı kabul edilmelidir⁶². Fakat Kanun, toplular sözleşme ve grev hakkına ilişkin hiçbir kurala yer vermemektedir. Toplular sözleşme ve grev hakkı tanımadan sendika kurma hakkı tanınmanın bir yararı yoktur.

60 GÜLMEZ, Yasa, s. 6.

61 GÜLMEZ, Yasa, s. 2.

62 KOCAOĞLU, s. 174.

Türkiye’de kamu görevlilerinin örgütlenme sorunu işçilerden farklı olarak ele alınmıştır. Kamu görevlilerine toplu sözleşmeli, grevli sendika hakkı tanınmasının tehlikeli bir macera olacağı ve halkın huzur ve güvenliğinin tehlikeye sokulacağı ihtimali, bu hakların kamu görevlilerinden 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 etkilemez.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkını, bu hakkın kötüye kullanılması ihtimalinden dolayı tanımamak son derece yanlış bir yaklaşımdır. Çünkü bu görüşün temelinde memura güvensizlik yatmaktadır. Bu doğru ise kamu görevlileri halen güvensiz ellere terkedilmiş demektir. Artık günümüzde ağır bir vesayet rejimi altında tutulan ve ekonomik yönden en fazla ezilen kamu görevlilerine güven duyulmalıdır. Ülkemiz kamu görevlileri, en az uygar ülkelerin kamu görevlileri kadar bu hakka layıktır.

Kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmasının kamu yararına uygun düşmeyeceği yaklaşımı doğru değildir. Çünkü kamu görevlilerinin bu hakları kullanmaya teşebbüs etmesi ortada tahammülü güç şartların varlığını gösterir. Kamu görevlileri 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 kamu görevlilerine empoze etmek ve bu şartlara karşı gelme imkanından kendisini mahrum etmek de o derece kamu yararına ters düşer.

Memur sendikacılığının gelişimi konusunda sendikalara da görevler düşmektedir. Sendikalar kamu görevlilerinin ekonomik menfaatlerini takip etmelidir. Sınıf esasına dayanan, ideolojik sendikacılık yapılmamalı, sorumlu sendikacılık yapılmalıdır.

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ihtiyaç duyulan bir boşluğu doldurmuştur. Fakat mevcut düzenlemesiyle Kanun yetersizdir. Konuyu “olması gereken” gibi değil, ileride bir çok değişiklikler yapılacak şekilde düzenlemiştir. Hatta uluslararası yükümlülükten kurtulmak, geçici bir çözüm bulmak amacıyla yapılmış bir düzenleme intibası vermektedir.