

Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Paradoksu: Güçlü Sendikacılık mı, Bağımlı Sendikacılık mı?

The Paradox of "Civil Servant Unionism" in Turkey: Strong Unionism or Dependant Unionism?

Banu Uçkan Hekimler¹ 

¹(Prof. Dr.), Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Eskişehir, Türkiye

ÖZ
Çalışma ilişkilerinin en önemli aktörlerinden birisi olan sendikalar ve temel insan hakları arasında yer alan sendikal haklar, Türkiye’de gerek endüstri ilişkileri gerekse iş hukuku alanında ağırlıklı olarak işçiler açısından ele alınmakta, kamu görevlileri genellikle göz ardı edilmektedir. Halbuki Türkiye’de işçilerin sendikalaşma oranı (Temmuz 2022 itibarıyla %14,26) ile karşılaştırıldığında kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı dikkat çekici derecede yüksektir (Temmuz 2022 itibarıyla %72,63). Ancak yalnızca bu yüksek sendikalaşma oranına bakarak Türkiye’de etkili ve güçlü bir kamu görevlileri sendikacılığı olduğunu söylemek yanıltıcı olacaktır. Kamu görevlilerinin sendikalaşma oranlarının bu denli yüksek olmasının arkasında, ironik bir şekilde, bireysel ve kolektif sendika özgürlüğüne aykırı uygulamalar yer almaktadır. Kamu görevlileri açısından sendikalaşma oranı ile sendika özgürlüğü arasındaki bu tezatlık, makalenin çıkış noktasını oluşturmaktadır. Makalede öncelikle Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının tarihsel gelişimi dönemler itibarıyla ve genel hatları ile ele alınmakta, sonrasında bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü kamu görevlileri açısından değerlendirilmektedir. Uygulamada, yasal anlamda sağlanan güvencelere rağmen, bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü kimi zaman açıkça ihlal edilmekte, kimi zaman da bizatihi yasal düzenlemeler yoluyla arkasından dolaşılabilir bu güvenceler by-pass edilmektedir.

ABSTRACT

Unions are one of the most important actors in labor relations, and union rights are a fundamental human right. These have been discussed in both industrial relations and labor law from the perspective of workers in particular, while mostly neglecting civil servants. However, when compared to the union density rate of workers (14.26% as of July 2022), the union density rate of civil servants is conspicuously higher (72.63% as of July 2022). However, to assess that an effective and strong civil servant unionism exists in Türkiye based solely on this high union density rate would be misleading. Ironically, implementations contrary to individual and collective union freedoms exist behind this high union density rate for civil servants. This contrariety between the union density rate and union freedom forms the basis of this paper. The study first discusses the development of civil servant unionism in Türkiye chronologically and then examines individual and collective union freedoms from the perspective of civil servants. Although *de jure* union security provisions do exist, the individual and collective union freedoms have sometimes been explicitly violated *de facto* and sometimes legal provisions *per se* have bypassed union security.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlileri Sendikaları, Örgütlenme Hakkı, Toplu Pazarlık Hakkı

Keywords: Civil Servant Unions, Right to Organize, Right to Collective Bargaining

EXTENDED ABSTRACT

While union rights have been generally considered from the workers’ perspective in Türkiye, the union rights of civil servants have been significantly neglected. The relatively low proportion of civil servants in the total employment and late unionization of civil servants in comparison with workers could be accepted as among the most important reasons for this negligence. While only 14.28% of paid and salaried employees are civil servants, 72.63% of them had unionized as of July 2022. While workers avoid unions or are forced not to become union members due to various socioeconomic reasons, particularly due to insufficient job

Corresponding Author: Banu Uçkan Hekimler **E-mail:** buccan@anadolu.edu.tr

Submitted: 27.04.2023 • **Revision Requested:** 31.05.2023 • **Last Revision Received:** 01.06.2023 • **Accepted:** 01.06.2023



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)

security in Türkiye, such a high union density rate for civil servants requires a close examination regarding civil servants' union rights.

Both the historical evolution and the context of civil servants' union rights differ from that of workers. While the first legal framework on union rights for workers was drawn up in 1947, civil servants didn't gain union rights *de jure* until 1965. Workers accessed the constitutional right to strike in 1961, while civil servants have only gained the right to organize and collectively bargain so far. Furthermore, legal regulations have paved the way for union rights for workers; however, civil servants in particular have had *de facto* union rights since the 1990s. These days, some civil servant unions have close ties with political parties, but this relationship has injured both the individual and collective union freedoms of civil servants in Türkiye. The violation of civil servants' union freedoms is strikingly in contrast with the high union density rate of civil servants, and this contrast is the main starting point of the paper.

Both the Constitution (Art.51/I) and the Civil Servant Unions and Collective Agreement Act No. 4688 (Art. 14/I; Art. 16/I) have provisions on individuals' union freedoms, but most civil servants are unable to choose a union freely and have been forced to become members of a so-called eligible union that has hot connections with the governing political party. However, civil servants prefer to be members of a union that prioritizes their assignments and designations. The legitimacy of civil servant unions largely depends on their position and distance toward politics. The civil servant union Memur-Sen is a clear example that shows how unions in particular gain power in terms of their relationship with the ruling political party. Memur-Sen increased its membership 2500% since 2002, which is when the first statistics on civil servant unions were published. While Memur-Sen had 41,871 members in 2002, Türkiye Kamu-Sen had 329,065 members and KESK had 262,348. These membership numbers have grown respectively to 1,054,642, 526,684, and 150,338 as of 2022. Therefore, an asymmetric union membership growth has occurred among civil servants' unions over the past 20 years. Until 20 years ago, Memur-Sen had been a very minor confederation and has since increased its membership exorbitantly by providing incentives and resources to the union through the government. Consequently, Memur-Sen has played a significant role in increasing the civil servant union density rate thanks to its symbiotic relationship with the ruling party. These days, more than half of all unionized civil servants are members of Memur-Sen.

Another important motivation for the high union density rate of civil servants is the collective agreement premium that has paved the way for a unionism that is supported financially by the state. In other words, the state finances the union membership fees of civil servants. Thus, union membership does not engender any costs for civil servants. As self-help organizations, unions should be independent from the state and employers; however, the collective agreement premium violates collective union freedoms and creates a symbiotic relationship between civil servant unions and the state. In addition, the state strikingly did not force unions to establish this relationship; Memur-Sen and Türkiye Kamu-Sen have consented and furthermore demand this relationship, while KESK strongly resists it.

Having a centrist collective bargaining system whose representational structure is based on the majority instead of on a pluralism within the Civil Servant Unions Commission and giving the President a decisive role in the Civil Servants Arbitration Commission as a mandatory arbitration board resolves the collective disputes and strengthened the state's direction of civil servant unionism. Therefore, the state has become a dominant actor that controls civil servant unions and determines all the procedures regarding collective bargaining and collective dispute resolution. This tendency has increased authoritarian corporatism and solidified pro-government union confederations.

Giriş

Türkiye'de alan yazında sendikal haklar genellikle işçiler açısından değerlendirilirken, kamu görevlilerinin sendikal hakları önemli ölçüde ihmal edilmiştir ve edilmektedir. Kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerine ve sendikal haklarına ilişkin sorunların tartışmaların Türkiye'de endüstri ilişkileri alanında yeterince yer bul(a)mamasının arkasında kamu görevlilerinin toplam istihdam içinde ağırlığının görece az olmasının ve kamu görevlilerinin birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de işçilere göre daha geç sendikalaşmasının yattığını söyleyebilmek mümkündür. 2021 yılının son çeyreğinde ücretli ve maaşlı çalışanlar 21.019.000 kişi ile 29.815.000 kişiden oluşan toplam istihdamın %70,5'ini oluştururken (İşgücü İstatistikleri, IV. Çeyrek: Ekim - Aralık, 2021, 2022), 3.003.603 kişi ile kamu görevlileri (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021), ücretli ve maaşlı çalışanların yalnızca %14,28'ini oluşturmaktadır. Bununla birlikte Temmuz 2022 itibarıyla kamu görevlilerinin %72,63'ü sendikaya üye bulunmaktadır¹. Türkiye'de işçiler başta zayıf iş güvencesi sistemi olmak üzere çeşitli sosyo-ekonomik nedenlerle sendikaya üye olmaktan kaçınırken veya üye olamazken kamu görevlilerinin bu denli yüksek bir sendikalaşma oranına sahip olması kamu görevlilerinin sendikal haklarını daha yakından incelemeyi ve değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının gerek tarihsel gelişimi gerekse içeriği işçilerden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. İşçilerin sendikal haklarına ilişkin ilk yasal düzenleme 1947 yılında yapılmışken kamu görevlilerinin sendikal

¹ 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının üye sayısı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından her yıl Temmuz ayında Resmî Gazete'de yayımlanır (md. 30/VI).

haklarına ilişkin ilk yasal düzenleme 1965 yılında yapılmıştır. 1961 Anayasası ile birlikte işçiler grev hakkına kavuşurken kamu görevlileri günümüzde yalnızca örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını kullanabilmekte, grev hakkı kamu görevlilerine ulusal mevzuat tarafından henüz tanınmamaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye’de işçilerin sendikal hakları büyük ölçüde yasal düzenlemelerle öncelenirken kamu görevlileri özellikle 1990’lı yıllardan itibaren sendikal haklarını fiilen kullanarak yasal düzenlemeleri öncelenmiştir ve günümüzde de öncelenmeye devam etmektedir. Ancak kamu görevlileri sendikalarının bir kısmı fiili uygulamalarla yasal düzenlemelerin önünü açarak mücadelecı bir sendikacılık yürütürken önemli bir kısmı da iktidar ile yakın siyasi ilişki kurarak sayısal açıdan güç kazanmaya devam etmektedir. Bu sendikaların siyasetle kurduğu organik bağ ve hatta bağımlılık ilişkisi kamu görevlilerinin bireysel ve kolektif sendika özgürlüklerini önemli ölçüde zedelemekte, kimi zaman kullanılamaz hale getirmektedir. Bu tür fiili uygulamaların yanı sıra bizzat yasal düzenlemelerin bazıları da kamu görevlilerinin sendika özgürlüğünü açıkça ihlal etmektedir.

Grev hakkından mahrum olmalarına rağmen, sendikal hakların gelişmiş olduğu birçok Avrupa ülkesinden bile yüksek örgütlenme eğilimi olan Türkiye’deki kamu görevlilerinin sendika özgürlüklerinin ihlal ediliyor olması büyük bir tezat oluşturmaktadır. Türkiye’de kamu görevlileri açısından yüksek sendikalaşma oranı ile sendikal hak ihlalleri arasındaki bu paradoks makalenin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır. Makalede öncelikle Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarının tarihsel gelişimi dönemler itibarıyla genel hatları ile ele alındıktan sonra bireysel ve kolektif sendika özgürlükleri değerlendirilecektir. Bu değerlendirme yapılırken kamu görevlilerinin sendikal haklarının ne şekilde ihlal edildiği ve sendikal haklarını özgürce kullanamamalarına rağmen kamu görevlilerinin yine de sendikalarda yoğun bir şekilde örgütlenmelerinin nedenleri tartışılmaya ve kamu görevlileri sendikaları için pandoranın kutusu aralanmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı işçilerden yaklaşık on beş yıl sonra² 1961 Anayasası ile verilmiş ve kamu görevlileri sendikaları 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nu takip eden dönemde kurulmaya başlamıştır. Kamu görevlileri sendikal haklarını 1971 yılında Anayasa’nın 46. ve 199. maddelerinde yapılan değişikliğe kadar kullanmışlar, 1971 yılından 1992 yılına kadar kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen herhangi bir yasal değişiklik olmadığı gibi kamu görevlileri de bu haklarını fiilen (*de facto*) kullanma girişiminde bulunmamışlardır. 1992 yılında Danıştay’ın ilgili Dairelerinin verdiği kararlarla birlikte kamu görevlileri sendikal haklarını kullanmaya başlamış ve 1995 yılında Anayasa’nın 53. maddesinde yapılan değişiklikten sonra 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun kabul edilmesiyle kamu görevlilerinin sendikal hakları için yeni bir dönem başlamıştır. 2010 yılında referandum yoluyla Anayasa’nın 53. maddesinde yapılan değişikliğe kadar kamu görevlileri yalnızca örgütlenme ve toplu görüşme haklarına sahipken, referandumla Anayasa’nın ilgili maddesinin değişimi ve 2012 yılında 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle birlikte kamu görevlileri artık toplu görüşme değil, toplu pazarlık haklarını, sınırlı da olsa, kullanmaya başlamıştır. Bu nedenle Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimini beş dönem altında ele alabilmek mümkündür. Ancak makalede kamu görevlilerinin günümüzdeki sendikal hakları değerlendirileceği için tarihsel gelişime aşağıda yalnızca genel hatları ile değinilecektir.

‘Ayrıcalıklı’ Yurttaşlık Dönemi (1961 Öncesi)

Osmanlı İmparatorluğu’nda asker-sivil bürokrasi ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuş, hukuken ücretli çalışanlardan³ oluşmakla birlikte devleti temsil eden ‘yönetici’ler olarak kabul görmüşlerdir⁴. Özellikle 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra Fransa’nın devlete sadık memur yaklaşımını esas alan kamu yönetim sisteminin model alınması⁵ ve hâkim olan otoriter devlet/asker devlet anlayışı memurların örgütlenmesine mesafeli bakılmasına neden olmuştur (Tuncay, 2007, s. 160). Bunun yanı sıra Osmanlı İmparatorluğu döneminde memurlar diğer çalışanlara göre daha iyi ücret ve çalışma koşullarına da sahip olmuşlardır⁶. Öyle ki, İstanbul’daki Hariciye Nezareti’nde çalışan memurlar, 1870 yılında 1,550 kuruş, 1880 yılında 1,174 kuruş, 1890 yılında 1,213 kuruş, 1900 yılında 1,230 kuruş ve 1908 yılında 1,266 kuruş kazanırlarken işçiler 1880 yılında 320 kuruş, 1900 yılında 300 kuruş ve 1980 yılında yaklaşık 330 kuruş ücret elde etmekteydi⁷. Osmanlı İmparatorluğu’nda tıpkı Batı ülkelerindeki meslektaşları gibi özellikle yerel yöneticilik, diplomatlık, defterdarlık, müfettişlik, tahrir memurluğu, hakimlik ve buna benzer görevleri yerine getiren

² Çok partili döneme geçiş sürecinde 1946 yılında Cemiyetler Kanunu’nda yapılan değişiklikle cemiyetlerin kuruluşunda tescil sistemi ile birlikte sınıf esasına veya adna dayanan cemiyet kurma yasağı kaldırıldıktan sonra 1947 yılında işçilere sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı tanıyan 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

³ Osmanlı İmparatorluğu’nda memurlar, yaptıkları hizmet karşılığında veya başka gerekçelerle halktan kendileri için vergi toplamaları uygulamasına son verilmesi ile birlikte, ücretli hale dönüşmüştür (Koç, 2022, s. 36)

⁴ Akşin (2007, s. 10) klasik Osmanlı toplum düzeninde yönetenler ve yönetilenlerden oluşan iki sınıfın olduğunu ifade etmektedir. Kimlerin hangi sınıfa dahil oldukları, ne zaman ve hangi şartlarda sınıf değiştireceklerine devlet karar verirdi. Ulema gibi yöneten sınıfın içinde yer alanlar, doğrudan veya dolaylı bir ilgileri olmasa da asker sayılmaktaydı ve yöneten sınıf, yönetilen sınıfa göre yüksek bir hayat düzeyine sahipti.

⁵ Günümüzde de memur hukukunun özerkliği ilkesine titizlikle bağlı olan Fransa’da statüsel çalışma ilişkilerinin genel çerçevesi için bkz: Gülmez, 1996, s. 19-38.

⁶ Osmanlı İmparatorluğu’nda ücretlilerin çalışma koşulları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Makal, 1997, s. 178-203.

⁷ Osmanlı İmparatorluğu’nda mülkiye memurlarının maaşları ve yaşam standartları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Findley, 1996, s. 315-362.

mülkiye memurlarının⁸ Batı Avrupa'daki burjuvazinin önemine sahip olduklarını söyleyebilmek mümkündür⁹ (Findley, 1996, s. 6, 12). I. Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı sonrasında da nitelikli işgücü açığının karşılanabilmesi amacıyla memurlara maddi ve manevi çeşitli ayrıcalıklar tanınmaya devam edilmiş; memurlar çalışma süreleri, yıllık izin süreleri, iş güvencesi, ücretler ve sosyal güvenlik gibi çalışma hayatıyla ilgili birçok konuda ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuşlardır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu görevlileri gerek çalışma koşullarının iyi olması gerekse İmparatorluğun örgütlenmeye mesafeli ve kısıtlayıcı yaklaşımı nedeniyle sendikalaşma eğilimi içine girmemişlerdir. Nitekim 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilânı ile sendikal haklar açısından nisbî bir özgürlük ortamı oluşsa da 9 Ağustos 1909 tarihinde yürürlüğe giren Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamu yararına hizmet yapan kurum ve kuruluşlarda sendika kurmak yasaklanmış; sendika kurmaya teşebbüs edenlere ve greve sebep olanlara bir haftadan altı aya kadar hapis cezası verilmesi veya kendilerinden 1 liradan 25 liraya kadar nakdi ceza alınması hükme bağlanmıştır. Ancak bu yasaklayıcı düzenlemelere rağmen Osmanlı İmparatorluğu'nda Mezunin-i Mülkiye İttihad ve Teavün Cemiyeti (Mülkiye Mezunları Cemiyeti) gibi devlet bürokrasisinin özgül ve görece dar bir alanındaki memurların dayanışmasını sağlayan bazı cemiyetlerin (Beşikçi, 2010, s. 164) yanı sıra fiilen sendikal faaliyet yürütmekle birlikte, Anadolu Osmanlı Demiryolları Memur ve Müstahdem Cemiyet-i Uhuvvetkaranesi¹⁰ gibi, isminde sendika kelimesi olmadığı için kapatılmayan kimi cemiyetler faaliyet gösterebilmiştir (Mahiroğulları, 2017, s. 36-37). Ayrıca II. Meşrutiyet ile birlikte Memurîn gazetesini gibi bazı yazılı iletişim platformları özgürlük ortamını değerlendirip memurlar arasında mesleki dayanışma ortamını oluşturarak adeta bir sendikal çalışma içinde yer almışlardır. Memurîn gazetesinde memurlar, arzuhal ve mektuplarla sorunlarını dile getirmişler; gazetenin 'Takib-i Mesâlih Şubesi' memurların resmî ve gayri resmî hukuki işlerinin takibine yardımcı olmuştur (Şentürk, 2022, s. 474). Bunun yanı sıra Cumhuriyet döneminde olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu döneminde de öğretmenler memurlar içinde en aktif örgütlenen grupların başında gelmekteydi. II. Meşrutiyet'in ilanından hemen sonra kurulan Encümen-i Muallimin ile Hukuk-u Muhafaza-i Muallimin Cemiyeti öğretmenlerin kurduğu örgütlere verilebilecek örneklerden yalnızca birkaçıdır (Koç, 2022, s. 98).

Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte memurlar devletin temsilcisi olarak görülmeye ve bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlenmesine mesafeli bakılmaya devam edilmiştir. Bunun bir yansıması olarak 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurîn Kanunu memura "özel yurttas" olarak yaklaşmıştır. Memurîn Kanunu, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin olumlu veya olumsuz herhangi bir düzenleme içermemiş, ancak "memurlar müctemian tatil-i işgal (eşgal) edemezler" (md. 65) diyerek kamu görevlilerinin toplu olarak iş bırakmalarını açıkça yasaklamıştır (Gülmez, 1994, s. 3-5). Kurtuluş Savaşı ve I. Dünya Savaşı sonrası nitelikli işgücü açığı ve gereksinimi memurların o dönem için ayrıcalıklı çalışma koşullarına da sahip olmalarına yol açmıştır¹¹. Öyle ki, 1931 yılında iktisaden faal nüfus içindeki oranı yalnızca %1,2 olan kamu görevlilerinin milli gelirden aldıkları pay %7,1 idi. Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikalaşmasına çeşitli çevreler tarafından getirilen itirazların (Kutal, 1969, s. 170-172) yanı sıra özellikle 1926-1950 döneminde kamu görevlilerinin diğer birçok ülkeye göre iyi ücret ve çalışma koşullarına sahip olması da (Koç, 2017) sendikalaşmalarının gecikmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bir başka ifadeyle, kendilerine sağlanan imtiyaz ve hakların bir karşılığı olarak devlet hizmetini kesintisiz ve sürekli bir şekilde yerine getirmesi gereken kamu görevlileri örgütlenme hakkından mahrum bırakılmıştır (Gülmez, 1994, s. 3). 1938 yılında kabul edilen 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda yer alan "Devlet, hususi idareler, belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan bir hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar, buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar" hükmü (md. 12) de kamu görevlilerinin örgütlenmelerini büyük ölçüde geciktirmiştir¹². Cemiyetler Kanunu'nun kamu görevlilerinin 'buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile' dernek kurmalarını yasaklayan bu maddesi 02.07.1964 tarihli ve 490 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Bununla birlikte Cemiyetler Kanunu'nda 'sınıf esasına ve adına' dayalı cemiyet kurma yasağının kalkması ile birlikte kamu görevlilerinin de bazı kulüplerin¹³ ve 1953 yılından sonra çıkarılan bazı özel kanunlarla Türk Tabipler Birliği, Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği ve Türk Eczacılar Birliği gibi çeşitli meslek birliklerinin çatısı altında örgütlenmeye başladıkları görülmektedir (Makal, 1999, s. 411).

⁸ Osmanlı İmparatorluğu'nun 1789-1922 yılları arasındaki reform dönemi boyunca yönetici sınıfın tarihsel olarak kalemiye diye tanınan ve İmparatorluğun idari-mali bürokrasisini oluşturan dalı, 1830'lardan sonra mülkiye adı altında yeni bir oluşuma dönüşmüştür. Bkz: Findley, 1996. Kalemiye sınıfı ve elit kalemler için bkz: Erdem, 2014, s. 46-51.

⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nda memurların ayrıcalıklı statülerinin edebi betimlemelerine o dönemin romanlarında da rastlanmaktadır. Edebi olarak çoğu zaman genç ve Batı hayranı olarak betimlenen memur karakterlerini Ahmet Midhat'ın Felatun Bey ile Rakım Efendi'sinde (1876) ve Mahmud Ekrem'in Araba Sevdası'nda (1896) görmek mümkündür (Findley, 1996, s. 11). Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda tüm memurların Batı hayranı ve hatta özentisi olduğunu söylemek çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Nitekim özellikle sivil bürokrasinin sosyo-kültürel dokusu üzerinde büyük değişiklikler yapan Tanzimat reformlarının ardından gelenekçi Müslüman memurlar, gayrimüslim memurlar ve modernist Müslüman memurlar olmak üzere, üç ayrı memur sınıfı ortaya çıkmıştır. Yukarıda belirtilen romanlara konu olan memurlar ise, modernliği Fransızcadaki ustalık ve Parisli tavrı ve modaların taklidinden ibaret sayan modernist Müslüman memurlar içinde küçük bir alt memur grubunu temsil etmektedir (Çanaklı, 2007, s. 30-34).

¹⁰ Söz konusu Cemiyetin sendikal faaliyetler yürütmesi nedeniyle kapatılması istenmiş, fakat Ticaret ve Nafia ile Dahiliye Nezaretleri isminde sendika kelimesi geçmemesini dikkate alarak cemiyet altında örgütlenmeyi hukuka aykırı bulmamış ve bu cemiyetin kapatılmasına gerek görmemiştir.

¹¹ Kamu hizmetlerindeki artışın sonucu olarak kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin sayısı da 1960 yılına kadar hızla artmıştır. Öyle ki 1920 yılında yalnızca yedi kamu kuruluşu mevcutken 1960 yılında toplam kamu kuruluşu sayısı 93'e ulaşmıştır. Buna paralel şekilde kamu görevlileri artış oranı da 1931-1963 dönemi için %365, 1950-1963 dönemi için %119 olmuştur (Makal, 2002, s. 158, 169).

¹² 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile dernekler konusunda getirilen düzenlemeler için bkz: Akın, 1966.

¹³ 1946 yılı sonrasında birçok bölgede memurlar kulüp adı altında yapılar oluşturarak kendilerini diğer toplum kesimlerinden ayırmışlardır. 31 Mayıs 1947 yılında kurulan Kırşehir Memurlar Kulübü bunlara örnek olarak verilebilir. Bkz: Koç, 2022, s. 239-240.

Örgütlenme Hakkının Tanındığı Dönem (1961-1971)

1961 Anayasası, salt kişi hakları ve siyasal haklara yer veren 1924 Anayasası’ndan sonra sosyal ve iktisadi hakları da temel haklar arasına alarak sosyal devlet ilkesinin yaşama geçirilmesini amaçlamıştır. 1961 Anayasası, “çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma ve bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir” (md. 46/I) diyerek yalnızca işçilere değil, dernek kurmalarının dahi henüz yasak olduğu kamu görevlilerine de sendikal örgütlenme hakkını Anayasal bir hak olarak tanıması açısından önem taşımaktadır. Anayasa’nın “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir” (md. 46/II) hükmü çerçevesinde kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin öngörülen ayrı yasal düzenleme Anayasa’nın kabulünden dört yıl sonra gerçekleşmiştir. Bu kanun tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki (TBMM) görüşmeleri sırasında yasa koyucunun kamu görevlilerinin sendikalaşmasına son derece tedbirli, mesafeli ve kontrollü yaklaştığı tutanaklardan görülmektedir¹⁴. Bunun yanı sıra 1965 yılında kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, devlet personeli sendikaları ile ilgili kuruluş ilkeleri, üyelik, etkinlik, gelir ve mallar gibi çeşitli konuları hukuk sistematigi ve tekniğinden hayli uzak bir şekilde düzenlemiştir (Gülmez, 1994, s. 41).

Toplam 25 maddeden oluşan 624 sayılı Kanun, devlet personeline toplu pazarlık ve grev hakkından yoksun bir şekilde yalnızca örgütlenme hakkı tanımış, örgütlenme hakkına ilişkin olarak da sınırlayıcı birçok hükme yer vermiştir. Kamu personeli sendikalarının işçi sendikaları da dahil olacak şekilde başka tüzel kişilerle birleşemeyecekleri (md. 5), çok sayıda memur kategorisinin örgütlenmesinin açıkça yasaklanması (md. 7), kendilerini ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapmalarının ve siyaset ile uğraşmalarının yasaklanması (md. 14) bu yasaklayıcı ve sınırlayıcı düzenlemelerden yalnızca birkaçıdır. Böylelikle “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve ekonomik hak ve menfaatlerini korumak özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacı ile kuracakları mesleki teşekküller” olarak tanımlanan (md. 1) devlet personeli sendikaları daha çok birer yardımlaşma sandığı durumuna çekilmişlerdir (Talas, 1992, s. 206).

Altı yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan 624 sayılı Kanun, devlet personeli sendikalarını yönetimle işbirliği yapan, çeşitli konularda yönetime yardım eden ve bağlayıcı olmayan önerilerde bulunan örgütler olarak sınırlandırmış, gerçek anlamda sendikal eylem ve faaliyetlerde bulunmalarını yasaklamış veya kısıtlamıştır. Hatta yönetim, kamu görevlisini devlete sadık olması gereken ve devleti somutlaştıran kişi olarak gördüğü için kamu görevlilerinin sendikaları aracılığıyla karar süreçlerine katılmalarına karşı da son derece kapalı kalmıştır (Gülmez, 1994, s. 74).

1965 yılında 624 sayılı Kanun’dan kısa bir süre sonra kabul edilen ve kamu personeli rejimine ilişkin önemli düzenlemeler içeren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da kamu görevlilerine örgütlenme hakkını açıkça düzenlerken (md. 22) grev hakkını (md. 27) ve kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan birlikte çekilmelerini (md. 26) yasaklamıştır. Bununla birlikte 1961 Anayasası’nın özgürlükçü yaklaşımından hayli uzak olan 624 ve 657 sayılı Kanunlara rağmen 1960’ların ikinci yarısından itibaren kamu görevlileri sendikacılığında önemli bir atılım yaşanmıştır (Çelik, 2014, s. 3). 1969 yılı sonuna kadar 598 kamu görevlileri sendikası¹⁵, 17 kamu görevlileri federasyonu ve 3 kamu görevlileri konfederasyonu¹⁶ kurulmuştur¹⁷ (Gülmez, 1998, s. 360). Bu dönemde öğretmenleri örgütleyen Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası (İlk-Sen) ile Türkiye Öğretmenler Sendikası’nın (TÖS)¹⁸ 15 Aralık 1969 tarihinden itibaren dört gün süren Büyük Öğretmen Boykotu kamu görevlileri arasında en fazla ses getiren eylem olması açısından önem taşımaktadır¹⁹.

12 Mart 1971 askeri muhtırası takip eden dönemde Anayasa’da yapılan bir dizi değişiklikle birlikte, kamu görevlileri devletle işbirliği temeline dayalı olan sendikal haklarını kaybetmişlerdir. 22.09.1971 tarihinde 1488 sayılı Kanun’la birlikte Anayasa’nın 46. maddesinin 1. fıkrasında yer alan ‘çalışanlar’ ifadesi ‘işçiler’ olarak değiştirilmiş, 119. maddeye kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olma yasağı yanı sıra sendikalara da üye olamayacakları hükmü eklenmiş, böylelikle kamu görevlileri 624 sayılı Kanun’la zaten sınırlı olan sendikal haklarından tamamen mahrum kalmışlardır. Anayasa’nın kamu görevlilerinin sendikalaşmasıyla ilgili özel düzenleme yapılmasını öngören 46. maddesinin 2. fıkrasının kaldırılması ile ilgili kanun gerekçesinde toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun bir örgütlenme hakkına sendika denilmesinin bir kavram kargaşasına yol açacağı ifade edilerek kamu görevlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacı güden kuruluşların bağlı olacakları hükümlerin kanunla

¹⁴ Kanun tasarısı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’nda görüşülürken Millet Meclisi Geçici Komisyon Sözcüsü Coşkun Kırca ve Devlet Personel Başkanı Hasan Şükrü Adal’ın konuşmasına dair tutanaklar için bkz: Gülmez, 2002a, s. 49-58.

¹⁵ İlk kamu görevlileri sendikası olan Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası 1965 yılında kurulmuştur.

¹⁶ Türkiye Devlet Personeli Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu (Türk-Persen) ve Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu

¹⁷ 1965-1971 yılları arasındaki ilk kamu görevlileri sendikacılığı döneminde kurulan sendikaların tam listesi ise, belgelerin Devlet Personel Başkanlığına SEKA’ya gönderilmesi nedeniyle, mevcut değildir (Gülmez, 2002b, s. 2).

¹⁸ TÖS ve İlk-Sen hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz: Üzümlü, 2011, s. 48-51.

¹⁹ ABD’den gelen uzman ve barış gönüllülerinin ülkeden çıkartılmaları, öğretmenlerin ekonomik, sosyal ve mesleki sorunlarının çözülmesi, yedi yıldır toplanamayan Milli Eğitim Şurası’nın toplanması ve görevden uzaklaştırılan öğretmenlerin görevlerine döndürülmesinin talep edildiği Büyük Öğretmen Boykotu’na öğretmenlerin yaklaşık %70’ini oluşturan 110.000 öğretmen katılmıştır. Ancak kamuoyunda büyük yankı yaratan bu boykota katılan öğretmenlerin büyük bir kısmı adli ve idari merciler tarafından uzun yıllar yargılanmıştır. (yy. 1998a, s. 31; yy. 1998b, s. 277).

düzenleneceği belirtilmiştir²⁰. Böylelikle sendikalaşma hakları 1971 yılının sonuna doğru açıkça yasaklanan kamu görevlileri çeşitli dernekler kurarak örgütlenmeye devam etmişlerdir²¹.

Hukuku Önceleyen Sendikal Hareket Dönemi (1971-1992)

1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğine paralel bir şekilde 624 sayılı Kanun ve 657 sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenleyen 22. maddesinin yürürlükten kalkmasıyla birlikte kamu görevlileri sendikal haklara ilişkin her türlü ulusal yasal dayanağını kaybetmiştir. 1982 Anayasası ise sendikal hakları kişiler yönünden yalnızca işçiler ile sınırlı tutarak kamu görevlileri için sendikal hakları açıkça tanıyan veya yasaklayan bir düzenleme getirmemiştir. Anayasa'da yer alan bu boşluk doktrinde kamu görevlilerine sendikal hakların yasak olduğu ve sendikal özgürlük tanındığı yönünde iki farklı görüşün ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1982 Anayasası'nda kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin açık bir düzenleme olmamakla birlikte 1990'lı yıllardan itibaren kamu görevlileri sendikaları fiilen kurulmaya başlamıştır. Bir başka deyişle, 624 sayılı Kanun döneminde kamu görevlileri sendikal haklarını yasal düzenlemelerin izin verdiği sınırlar içinde kullanırken 1990'lı yıllardan itibaren hukuku öncelemeye ve yasal düzenlemelerin önünü açmaya başlamışlardır. Öyle ki, 28 Mayıs 1990 tarihinde henüz Anayasal ve yasal bir zemini olmadan Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası (Eğitim-İş) kurulmuştur²². Eğitim-İş'i takiben başta öğretmenler olmak üzere çeşitli memur grupları sendikaların çatısı altında örgütlenmeye başlamış ve 2001 yılında 4688 sayılı Kanun kabul edilinceye kadar 114 kamu görevlisi sendikası ve konfederasyonu kurulmuştur²³.

27 Şubat 1993 tarihinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Tüm Belediye Memurları Sendikası (Tüm Bel-Sen) arasında imzalanan toplu sözleşme ise, kamu görevlilerine henüz toplu pazarlık hakkı tanınmadan imzalanan bir sözleşme olması ve hukuku öncelemesi açısından önem taşımaktadır. 1 Ocak 1993 tarihinden itibaren geçerli olan toplu sözleşmede yer alan bazı hükümlerin Gaziantep Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanmaması üzerine Tüm Bel-Sen ulusal yargı yoluna gitmiş, ancak Yargıtay'ın sendika aleyhine karar vermesi üzerine Tüm-Bel-Sen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) 1996 yılında başvurmuştur²⁴. AİHM, kamu görevlilerinin toplu görüşme haklarının evrensel uluslararası hukuk belgelerinde yer aldığını belirterek belediyede çalışan kamu görevlilerinin devlet erkini doğrudan temsil eden kamu görevlileri olmadığını ifade ederek yapılan toplu sözleşmenin geçerli olduğuna karar vermiştir²⁵.

Kamu görevlilerinin bu şekilde fiili olarak sendikal haklarını kullanmaya başlaması üzerine İçişleri Bakanlığı tüm valiliklere 28 Şubat 1991 tarihinde genelge²⁶ göndererek kamu görevlilerinin örgütlenmesini engellemeye çalışmış, ancak 1992 yılında Danıştay 1.²⁷ ve 10. Hukuk Daireleri²⁸, oybirliği ile, Anayasa'da kamu görevlilerinin sendikalaşmasının yasaklandığı sonucuna ulaşamayacağına ve İçişleri Bakanlığı'nın genelgesinin iptaline karar vermiştir. Bu kararlarla birlikte Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından yeni döneme girilmiştir. 18 Haziran 1992 tarihinde dönemin ilk kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu olan Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Türkiye Kamu-Sen) kurulurken²⁹, 15.06.1993 tarihli Başbakanlık Genelgesi³⁰ ile de "kamu görevlilerinin sendika kurma, sendikalara üye olma ve sendikal etkinliklerde bulunma yolundaki başvuru girişimlerinin engellenmemesi" istenmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin bu fiili ve yasal gelişmeler, Türkiye'nin sendikal haklarla ilgili iki önemli sözleşmesi olan 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi ile 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin ILO Sözleşmesi'ni onaylama sürecini de hızlandırmış, söz konusu sözleşmeler 15 Kasım 1992 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir.

²⁰ Anayasa'nın 46. ve 119. maddelerinde yapılan değişikliklerin gerekçeleri için bkz: Gülmez, 2002a, s. 110-112.

²¹ Bu dönemde Tüm Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği (TÖB-DER), Tüm Kamu Personeli ve Emeklilerin Haklarını Koruma Kuruluşları Konfederasyonu (Tüm Person-Kon), Kamu Personeli Haklarını Koruma Derneği (Hak-Person), Memur Haklarını Koruma ve Geliştirme Derneği (MEM-Kor), Tüm Memurlar Derneği (Tüm-Der) ve Ülkücü Öğretmenler Birliği (Ülkü-Bir) en etkili memur dernekleri arasında yer almıştır (Gülmez, 1998, s. 361; Mahiroğulları, 2006, s. 147).

²² Kamu görevlileri sendikacılığının düşünsel alt yapısı öğretmenlerin örgütlenme sorunlarını gündeme getirmek amacıyla çıkardıkları abece Dergisi ile başlamıştır. Kamu görevlilerinin abece Dergisi'nden Eğitim-İş'e uzanan örgütlenme mücadelesi için bkz: Gülmez, 1994, s. 163-178.

²³ Bu döneme ait resmî veriler bulunmamakla birlikte Gülmez (2002b, s. 17-27) tarafından Eğitim-İş Sendikası'nın kuruluşundan 4688 sayılı Kanun'un kabulüne kadar geçen sürede kurulan sendikalara ilişkin bir çizelge oluşturulmuştur.

²⁴ AİHM'e Tüm Bel-Sen adına sendika üyesi K. Demir ve V. Baykara başvurmuştur. Bu nedenle söz konusu dava Demir & Baykara davası olarak adlandırılmakta ve verilen karar uluslararası alanda emsal karar niteliği taşımaktadır.

²⁵ AİHM'in Demir & Baykara kararının tam metni için bkz: Case of Demir and Baykara v. Turkey (2008). Kararın değerlendirmesi için bkz: Ewing ve Qc, 2010.

²⁶ Genelgenin içeriği için bkz: Gülmez, 2002a, s. 294-296.

²⁷ Esas No. 1992/136. Karar No. 1992/147.

²⁸ Esas No. 1991/1262. Karar No. 1992/3911.

²⁹ Türkiye Kamu-Sen kurulmadan önce kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin kamuoyu oluşturmaya yönelik toplantılar ve farklı hükümetlerin programlarındaki görüşler için bkz: Gülmez, 1994, s. 178-193. Türkiye Kamu-Sen'in kuruluşuna ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Han, 2012.

³⁰ Genelgenin içeriği için bkz: Gülmez, 2002a, s. 296-298.

Örgütlenme ve Toplu Görüşme Dönemi (1992-2010)

1990’lı yılların ilk yarısında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin birbirinden farklı içeriklere sahip çeşitli kanun tasarıları hazırlanmış, 15 Nisan 1994 tarihinde TBMM’ye sunulan Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarısı ise kadük hale gelerek kanunlaşmamıştır³¹. 23 Temmuz 1995 tarihinde 4121 sayılı Kanunla (md. 4) Anayasa’nın 53. maddesine bir fıkra eklenerek kamu görevlilerine örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmış ve bu hakların ne şekilde kullanılacağı ayrı bir kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak ilgili fıkrada kurulacak sendikal örgütlerin işçilerin toplu sözleşme hakkını düzenleyen md. 53/I’ e ve grev hakkını ve lokavtı düzenleyen md. 54’ e bağlı olmayacakları belirtilerek bu haklar yalnızca işçilere tanınmaya devam edilmiştir. Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin önüne uzun yıllar Anayasal bir engel olarak çıkarılan md. 51/I’de yer alan ‘işçiler’ ifadesi ise 2001 yılında ‘çalışanlar’ şeklinde değiştirilerek kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı üzerindeki tartışmalara tamamen son verilmiştir. 1990’lı yılların başından itibaren kamu görevlilerinin fiilen kullanmaya başladıkları sendikal haklara ilişkin yasal düzenleme çalışmaları da 25 Haziran 2001 tarihinde kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile sonuçlanmıştır. 1995 yılında memurların örgütlenme haklarının Anayasal güvenceye kavuşması ile birlikte kamu görevlilerinin kurdukları sendikal örgütlerin sayısı da hızla artmaya başlamış, bu dönemde Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)³² ve Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen)³³ de ilk kurulan kamu görevlileri konfederasyonları arasında yer almıştır.

624 sayılı Kanun’dan sonra kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen ikinci yasal düzenleme olması açısından önem taşıyan 4688 sayılı Kanun’da kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu görüşme hakları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin örgütlenme hakları büyük ölçüde o dönemde yürürlükte olan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu’na paralel bir şekilde, toplu görüşme süreci ise toplu pazarlık hakkından mahrum bırakılarak düzenlenmiştir. Toplu görüşme sürecinde taraflar her konuda mutabık kalsalar dahi toplu sözleşme değil, yalnızca bir mutabakat metni imzalayabilmekteydi ve bu metinde yer alan konular hakkında ne tür yasal ve idari düzenlemelerin yapılacağı konusunda nihai kararı Bakanlar Kurulu vermekteydi. Toplu görüşmelerin uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde de devreye giren Uzlaştırma Kurulu’nun verdiği karar bağlayıcı olmamakta, verilen karar gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için yine Bakanlar Kurulu’nun takdirine sunulmaktaydı. 2002 yılından 2011 yılına kadar toplam dokuz dönem için toplu görüşmeler yapılmış, bunlardan beşi uyuşmazlıkla sonuçlanırken, ikisi kısmi uzlaşma ile, ikisi de tam uzlaşma ile sonuçlanmıştır³⁴.

Grev Hakkından Mahrum Toplu Pazarlık Dönemi (2010 Sonrası)

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumla Anayasa’nın birçok maddesi ile birlikte 53. maddesinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. 53. maddenin başlığı ‘toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı’ olarak değiştirilmiş, 1995 yılında yapılan değişiklikle birlikte kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı getiren 53. maddenin 3. fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve aynı maddeye kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkını düzenleyen üç yeni fıkra ilave edilmiştir. Böylelikle kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından toplu görüşme döneminden toplu pazarlık dönemine geçilmiştir.

Anayasa’da yapılan bu değişiklikleri takiben 4688 sayılı Kanunda gerekli değişikliklerin yapılabilmesi için sosyal taraflar arasında mutabakat sağlanamamış ve 4 Nisan 2012 tarihinde kabul edilen 6289 sayılı Kanun’la 4688 sayılı Kanunun birçok maddesinde değişiklik yapılmış ve söz konusu Kanun’un adı da Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştirilmiştir. 6289 sayılı Kanun’la memurlar açısından toplu pazarlık hakkı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, grev hakkı tanınmayarak ortaya çıkacak uyuşmazlıkların zorunlu tahkim müessesesi olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK) vasıtasıyla çözümlenmesi hükme bağlanmıştır³⁵.

Türkiye’de Bireysel ve Kolektif Sendika Özgürlüğü Bağlamında Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları Sahip Olunan Ama Kullanılmayan Bireysel Sendika Özgürlüğü

Anayasa’da pozitif ve negatif sendika özgürlüğü tanınan tüm çalışanların ve işverenlerin, önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluş kurabilecekleri, bir zorlama almaksızın özgürce sendikaya üye olup üyelikten ayrılacakları düzenlenmiştir (md. 51/I). Anayasa’daki bu düzenlemeye uygun şekilde 4688 sayılı Kanun’da da sendika ve konfederasyonlar için serbest kuruluş ilkesi (md. 6/I) ile pozitif (md. 14/I) ve negatif sendika özgürlüğüne (md. 16/I) yer verilmiştir.

Pozitif sendika özgürlüğünün bir sonucu olarak, Türkiye’de işçiler açısından olduğu gibi kamu görevlileri açısından da sendika çokluğu görülmektedir. Kamu görevlileri sendikaları 4688 sayılı Kanun’da belirtilen on bir hizmet kolunda Türkiye çapında

³¹ Kanun tasarıları ve tasarısı için bkz: Gülmez, 2002a, s. 317-344.

³² 8 Aralık 1995 tarihinde KESK’in kurulmasına yol açan olaylar, eylem ve mücadelelere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Koç ve Koç, 2009.

³³ 9 Haziran 1995 tarihinde Memur-Sen’in kuruluşu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Koç ve Koç, 2014, s. 35-39.

³⁴ Kamu görevlileri sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu arasında 2002-2011 yılları arasında yürütülen toplu görüşme sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Yorgun, 2011, s. 151.

³⁵ Makalenin bundan sonraki bölümlerinde 2012 yılında 4688 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle birlikte kamu görevlilerinin sendikal hakları bireysel ve kolektif sendika hakları bağlamında ayrıntılı olarak tartışılacağı için yasal düzenlemelerin detaylarına burada girilmemiştir.

faaliyet göstermek üzere kurulabilmektedir (md. 4 ve 5). Bu düzenleme kamu görevlileri açısından kategorik bir sendika çokluğu oluştururken, siyasi görüş ve sendikal anlayış farklılıkları nedeniyle aynı hizmet kolunda birden fazla sendikanın faaliyet göstermesi ise ideolojik sendika çokluğunu ortaya çıkarmaktadır. Öyle ki, 2022 yılı itibarıyla büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetlerinde 41, eğitim, öğretim ve bilim hizmetlerinde 49 ve sağlık ve sosyal hizmetlerde 40 sendika faaliyet göstermektedir. Sendikal örgütlerin tabanındaki bu parçalanmışlık üst örgütlerde de görülmekte, 2022 yılı itibarıyla 12 kamu görevlileri konfederasyonu faaliyet göstermektedir³⁶. Türkiye’de işçi sendikaları üzerinde olduğu gibi, hatta daha yoğun bir şekilde, kamu görevlileri sendikaları üzerinde de siyasetin ciddi bir etkisinin olduğu görülmektedir. Dar çıkar örgütleri değil, toplumsal hareketin bir parçası olan sendikaları siyasetin dışında düşünmek ve tutmak doğru bir yaklaşım değildir. Bu konuda en tutucu yaklaşımlar bile, sendikaların siyasetle ilişkisizliğini değil, bu ilişkinin belirli sınırlar içinde yapılması gerektiğini savunmaktadır (Çelik, 2010, s. 55). Bununla birlikte Türkiye’de sendikalar, yasama ve yürütme organları üzerinde baskıda bulunarak siyaseti etkilemek ve yönlendirmek yerine çoğu zaman siyasi partilerin ve yürütme organının etkisi altında faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının siyasi partiler karşısındaki konumları ve bunlarla ilişkileri sendikaların sayısal gücünü de önemli ölçüde belirleyebilmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının güçlerini geniş anlamda siyasetten, dar anlamda ise yürütme organından aldıklarını Memur-Sen örneğinden görebilmek mümkündür. ÇSGB tarafından kamu görevlileri sendikalarına ilişkin ilk istatistiklerin yayımlandığı 2002 yılında 41.871 olan Memur-Sen’in üye sayısı 25 kat artarak 2022 yılında 1.054.642’ye ulaşırken, aynı dönemde Türkiye Kamu-Sen’in üye sayısı 329.065’ten 526.684’e çıkmış, KESK’in üye sayısı ise 262.348’den 150.338’e düşmüştür. Dolayısıyla söz konusu 20 yıllık dönemde kamu görevlileri sendikaları açısından asimetrik bir üye artışı ve dağılımı söz konusu olmuştur. Bir başka deyişle, 2002 yılında %47,94 olan kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının 2022 yılına gelindiğinde %72,63’e çıkmasında Memur-Sen’in üye artışının büyük payı olduğunu söylemek mümkündür. Öyle ki, 2022 yılı itibarıyla 1.994.845 sendikalı kamu görevlisinin yarısından fazlası Memur-Sen’e üye bulunmaktadır³⁷. Çalışanların parçalanmadan güçlü bir sendikanın çatısı altında birleşmeleri etkili sendikacılık için istenen bir durumdur. Ancak Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının gücü genellikle tabanlarını oluşturan üyeleriyle ilişkilerine bağlı olmaktan ziyade siyasetle olan ilişkisine bağlı olarak değişmektedir. ITUC³⁸ ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC) tarafından üyelik başvurusu kabul edilmeyen Memur-Sen’in yıllar içinde düzenli ve yüksek üye artışını salt sendikal örgütlenme başarısına bağlamak çok doğru olmayacaktır. İktidar partisi ile kurulan simbiyotik olarak da nitelendirilebilecek organik bağın, Memur-Sen’in istikrarlı üye artışında önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür (Çelik, 2015, s. 632). Bu bağın varlığı ve derecesine bağlı olarak Türkiye’de işçi sendikaları açısından olduğu gibi kamu görevlileri sendikaları açısından da ‘makbul’ sendikalar³⁹ ve ‘öteki’ sendikalar ayrımı ortaya çıkmakta ve sendikaların gücü ve meşruiyeti iktidar karşısındaki konumlarına göre belirlenmektedir. Siyasetin sendikalar üzerindeki bu etkisi kamu görevlilerinin bireysel sendika özgürlüğünü de zedelemekte, kamu görevlilerinin büyük bir kısmı üyesi oldukları sendikanın bir siyasi parti ile ilişkili olduğu düşüncesini taşımakta (Özaydın ve Han, 2014, s. 71) ve bu nedenle terfi alabilmek ve tayin olabilmek için ‘makbul’ sendikalara üye olmak zorunda kalmaktadır.

Bireysel ve kolektif sendika özgürlüğünün doğal bir sonucu olarak Anayasa’da ve 4688 sayılı Kanun’da sendikal örgütler için serbest kuruluş ilkesi benimsenmiştir. 4688 sayılı Kanun’a göre sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olarak çalışmak gerekli ve yeterli bir koşuldur. Sendikal örgütler Kanun’da belirtilen belgeler ile tüzüklerini sendikal örgütün faaliyet göstereceği ilin valiliğine vererek tüzel kişilik kazanmaktadır (md. 6/III ve IV). Bu belgelerde ve/veya tüzükte eksiklik ve/veya kanuna aykırılık olması sendikal örgütün tüzel kişilik kazanmasının önünde bir engel değildir. Böyle bir durum olması halinde ilgili valilik eksikliklerin bir ay içinde tamamlanmasını istemekte, tamamlanmaması halinde ise sendikal örgütün faaliyetinin durdurulması için ilgili valilik bir ay içinde iş mahkemesine başvurabilmektedir. Mahkeme, kanuna aykırılığın veya eksikliğin giderilmesi için verdiği en fazla 60 günlük sürenin sonunda aykırılığın ve eksikliğin giderilmemesi durumunda sendikal örgütün kapatılmasına karar vermektedir (md. 6/VII ve VIII). Kısacası valiliğin sendikal örgütlerin tüzel kişilik kazanmak için yaptıkları başvuruyu reddetme veya sendikal örgütleri kapatma yetkisi bulunmamakta, sendikal örgütlerin kapatılmasına iş mahkemeleri karar vermektedir. Bununla birlikte Türkiye’de sendikal örgütlerin serbest kuruluş ilkesini zedeleyen çeşitli uygulamalarla karşılaşmaktadır.

Tüm Çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Teşkilatında Çalışan Diğer Tüm Hizmet Sınıflarına Dahil Personel Sendikası

³⁶ 4688 sayılı Kanun’a göre, kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların üye sayıları ÇSGB tarafından her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır (md. 30). Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının üye sayılarına ilişkin en son yayımlanan Temmuz 2022 istatistiği ve diğer istatistikler için bkz: 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince, 2022.

³⁷ Memur-Sen’in üye sayısının Türk-İş’in üye sayısını geçmesi üzerine ÇSGB’nın tek tarafı kararıyla, 2018 yılında 107. Uluslararası Çalışma Konferansı’na Türkiye’den çalışan temsilcisi olarak Memur-Sen katılmıştı. Ancak Türkiye’den Türk-İş, DİSK, Hak-İş ve KESK’in de üyesi olduğu Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu’nun (ITUC) itirazda bulunduğu ILO Yetki Tespit Komitesi, Memur-Sen’in diğer sendikal örgütlere danışmadan hükümet tarafından tek tarafı olarak atandığını tespit etmiş ve bu uygulamanın ILO Anayasası’na aykırı olduğuna karar vermiştir. Bu karar üzerine sonraki senelerde Memur-Sen’in üye sayısı Türk-İş’ten fazla olmasına rağmen Uluslararası Çalışma Konferansı’na çalışan temsilcisi olarak Türk-İş katılmaya devam etmiştir. ILO Yetki Tespiti Komitesi’nin ilgili kararı için bkz: ILO, 2018.

³⁸ Bağımsız sendikacılık yürütmediği gerekçesi ile ITUC üyelik başvurusu reddedilen Memur-Sen, bu gerekçeye itiraz ederek ITUC’a üye bulunan Türk-İş, DİSK ve KESK’in olumsuz tutumları ve lobi faaliyetleri sonucunda üyelik başvurusunun reddedildiğini ifade etmektedir (Memur-Sen, 2011, 18 Mart).

³⁹ Türkiye endüstri ilişkileri ideolojisine göre devletin temel değerler manzumesini benimseyen makbul sendikalar, sınıf vurgusu düşük, mücadele alanı üyelerinin temel sorunları ile sınırlı, ulusal bütünlüğe tehdit olarak algılanan eylemleri gerçekleştirilmeyen ve milli ekonomiye zarara uğratmayan stratejiler izleyen ideal sendikalar (Man, 2009, s. 185).

(Emniyet-Sen) ve Yargıçlar Sendikası’nın kuruluşunda ilgili valiliklerin sendikaların kuruluş başvurularını almayarak tüzel kişilik kazanmalarını engelleme yoluna gittikleri görülmektedir. 9 Kasım 2012 tarihinde emniyet hizmetlerinde ve teşkilatında çalışanların örgütlendiği Emniyet-Sen, hazırladığı gerekli belgeler ile Ankara Valiliği’ne başvuruda bulunmuş ama Valilik, emniyet teşkilatında çalışanların örgütlenme hakkı olmadığı gerekçesi ile başvuru evraklarını herhangi bir yasal işlem yapmadan iade etmiştir. Bunun üzerine Emniyet-Sen tüzel kişiliğini, gerekli belgeleri Ankara Valiliği’ne kargo yolu ile göndererek kazanmıştır⁴⁰. Benzer bir durum Yargıçlar Sendikası’nın kurulması sürecinde de yaşanmıştır. 2011 yılında kurulan ve 2012 yılında kapatılma kararı kesinleşen Yargı Çalışanları Sendikası’ndan (Yargı-Sen) sonra Yargıçlar Sendikası’nın kuruluş için hazırladığı belgeler Ankara Valiliği tarafından uzun süre kabul edilmemiş, bunun üzerine bu belgeler 16 Kasım 2012 tarihinde Ankara Valiliği Emniyet Müdürlüğü’ne bırakılarak Yargıçlar Sendikası tüzel kişilik kazanmıştır⁴¹. Bu iki örnekte ilgili Valilik, yetkisi dışına çıkarak ve adeta sendikal örgütlerin kuruluşunda izin sistemi varmışçasına hareket ederek, sendikaların tüzel kişilik kazanmalarını engellemeye ve geciktirmeye çalışmıştır. Valiliğin sendikal örgütlerin kuruluşunda kanuna aykırılık veya evraklarda eksiklik görmesi halinde izlemesi gereken yasal prosedür 4688 sayılı Kanun’da (md. 6/VII ve VIII) açıkça düzenlenmiştir. Nitekim bu prosedür, Türk Silahlı Kuvvetleri’nde (TSK) çalışan sivil memur ve kamu görevlilerinin örgütlediği Sivil Memurlar Sendikası’nın (Sime-Sen) kuruluşunda Kanun’a uygun bir şekilde izlenmiştir. Ankara Valiliği, 21 Ekim 2011 tarihinde kurulan ve ilk genel kurulunu yapmak üzere başvuruda bulunan Sime-Sen’in faaliyetlerinin durdurulması talebiyle Ankara 8. İş Mahkemesi’ne dava açmıştır. Ankara 8. İş Mahkemesi ise, 4688 sayılı Kanun’da Milli Savunma Bakanlığı (MSB) ile TSK kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerine ilişkin örgütlenme yasağının, Anayasa’nın 10. ve 51. maddelerine aykırı olduğu iddiası ile, iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi de MSB ve TSK kadrolarında çalışan sivil memurların sendika kurmalarını ve sendikaya üye olmalarını yasaklayan kanun hükmünün iptali talebini esastan görüşerek iptaline karar vermiştir. Böylelikle Sime-Sen’in kurulması süreci, Anayasa Mahkemesi’nin 4688 sayılı Kanun’da TSK ve MSB’de çalışan sivil memurlara ilişkin yer alan örgütlenme yasağının kaldırılması ile sonuçlanmış; Sime-Sen örneği ile fiili uygulama beraberinde yasal değişikliği de getirmiştir (Uçkan Hekimler, 2015, s. 15-17).

Toplu Sözleşme İkramesi: Kolektif Sendika Özgürlüğünün Açık İhlali

Kendi kendine yardım örgütleri olan sendikaların en önemli gelir kaynakları üyelerinden topladıkları üyelik aidatlarıdır. Toplanan bu üyelik aidatları sendikaların devlet ve işverenler karşısında bağımsız kalmalarını güvence altına almaktadır. Türkiye’de işçilerin ve kamu görevlilerinin ödeyecekleri üyelik aidatlarının miktarı sendikaların tüzüğünde belirlenmekte; sendika üyesi işçi ve kamu görevlilerinin üyelik aidatları kaynaktan kesme yöntemi ile toplanmaktadır. Yalnızca yetkili işçi sendikalarının yararlandığı kaynaktan kesme yönteminden tüm kamu görevlileri sendikaları yararlanmakta, böylelikle kamu görevlileri sendikaları aidatlarını üyelerinden düzenli olarak toplayabilmektedir.

Ancak sendikaya üye olan kamu görevlilerine üyelik aidatları için devlet tarafından verilen destek kolektif sendika özgürlüğü açısından tartışmalı bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Sendikalara üye olan kamu görevlilerinin üyelik aidatları için devlet katkısı ilk kez 29 Ağustos 2005 tarihinde mutabakat metni ile biten 4. dönem toplu görüşmelerinde gündeme gelmiştir. Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen tarafından imzalanan ve KESK’in aidatın devlet tarafından verilmesinin sendikaların devletten bağımsızlığı ilkesine gölge düşüreceği gerekçesiyle şerh koyduğu mutabakat metninin 4. maddesi ile sendika aidatlarından kaynaklanan ‘kayıpları’ telafi etmek amacıyla aylık beş YTL ilave ödeme yapılması kararlaştırılmıştır (Yorgun, 2011, s. 161). Mutabakat metninde yer alan söz konusu ‘ilave ödeme’, 21.03.2006 tarihinde kabul edilen 5437 sayılı Kanun’la 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye (KHK) bir madde ilave edilerek ‘sendika ödeneği’⁴² adı altında yasalaşmıştır. Bu uygulamanın yasalaşması, Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen tarafından önemli bir ‘zafer’ ve ‘kazanım’ olarak nitelendirilirken KESK ve KESK’e bağlı sendikalar tarafından açıkça eleştirilmiştir (Arıcı, 2007, s. 14-16).

Bunun üzerine Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından sendika ödeneğinin düzenlendiği 375 sayılı KHK’ye eklenen Ek Madde 4(1)’nin Anayasa’nın 2., 10., 11. ve 90. maddelerine aykırılığı savı ile Anayasa Mahkemesi’ne söz konusu hükmün iptali ve yürürlüğün durdurulması istemi ile dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerinin sendikalara müdahaleyi yasakladığını ve sendikaya üye olan kamu görevlilerine, kendilerinden üyelik kesintisi yapılan her ay için belirli tutarda sendika ödeneği verilmesinin, dolaylı yoldan sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamı taşıdığını vurgulayarak bu uygulamayı Anayasa’nın 51. maddesine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir⁴³. Ancak Anayasa Mahkemesi’nin bu kararına rağmen 2011 yılında kabul edilen 6111 sayılı Kanun’la 375 sayılı KHK’de düzenleme yapılmış ve ‘toplu görüşme primi’ ifadesi ‘toplu sözleşme primi’ olarak değiştirilerek Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının arkasından

⁴⁰ Emniyet-Sen’in kuruluş sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Gülmez, 2016.

⁴¹ Yargı-Sen’in kapatılması ve Yargıçlar Sendikası’nın kuruluşu sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: Gülmez, 2013.

⁴² 2008 yılında kabul edilen Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 29. maddesiyle “her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir” ibaresi “her ay için 10 TL tutarında toplu görüşme primi verilir” şeklinde değiştirilmiştir.

⁴³ Esas No: 2006/94, Karar No 2009/92, Karar Günü: 25.06.2009, Resmî Gazete Tarihi: 10.11.2009, Sayı: 27402. Karara ulaşmak için bkz: <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2009-92-nrm.pdf>

dolaşmış; sendikaya üye olup aylık veya ücretlerinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında 45 TL toplu sözleşme primi ödeneceği düzenlenmiştir⁴⁴. 2012 yılında 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle birlikte ise 'toplular sözleşme primi' ifadesi 'toplular sözleşme ikramiyesi' olarak değiştirilmiş ve toplular sözleşme ikramiyesinin miktarının toplular sözleşmede belirleneceği düzenlenmiştir (md. 28/I).

Böylelikle Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği 'devlet destekli sendikacılık', ismi çeşitli şekillerde değişse de içeriği aynı kalarak uygulanmaya devam etmektedir. Bunun ötesinde günümüzde en fazla üyeye sahip olan Memur-Sen, tarafı olduğu toplular sözleşmelerde yer verdikleri toplular sözleşme ikramiyesi sayesinde üyelerine ne miktarda 'kazanç' sağladıklarını değerlendirirken⁴⁵, Türkiye Kamu-Sen de toplular sözleşme ikramiyesi uygulamasının tartışılmasının kamu görevlileri sendikacılığını 'baltadığını' ifade etmektedir⁴⁶. Sendikaların bağımsızlığı ilkesi ve kolektif sendika özgürlüğüne açıkça aykırı olan bu uygulama ile kamu görevlileri sendikaları ile devlet arasında simbiyotik bir ilişki kurulmaktadır. Ancak bu ilişki devlet zoru ile kurulmamakta, en fazla üyeye sahip olan Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen bu ilişkiye rıza göstermekte ve hatta bu ilişkinin güçlendirilmesini ısrarlı şekilde talep etmektedir. Bunun ötesinde kamu görevlilerini temsilen Memur-Sen'in imzaladığı Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'de⁴⁷ toplular sözleşme ikramiyesinden yalnızca üye sayısı bağılı bulunduğu hizmet kolundaki kamu görevlisi sayısının %1'inden fazla olan sendikaların yararlanabilmesini sağlayan bir düzenlemeye yer verilmiştir (md. 23/I)⁴⁸. Böylelikle toplular sözleşme ikramiyesinden tüm sendikaya üye olan kamu görevlilerinin değil, yalnızca belirli bir üye sayısına sahip olan sendikalara üye olan kamu görevlilerinin yararlanabilmesi yolunda bir düzenleme yapılmıştır. Ancak KESK'e bağılı olan Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası'nın bu düzenlemenin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açtığı davada Danıştay 12. Dairesi,

Sendikalar arasında ayrıma yol açılması, açıkça sendikal özgürlüğe bir müdahale oluşturarak sendikaların kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesini önleyici şekilde üye kaybına sebebiyet verecek nitelik taşıdığı gibi aynı hizmet kolunda çalışıp aynı işi yapan sendika üyesi kamu görevlileri arasında, sadece farklı sendikalara üye olmaları nedeniyle eşitsizlik yaratması itibarıyla çalışma barışını da olumsuz yönde etkileyeceğinden, dava konusu düzenlemede mevzuata ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

diyerek söz konusu hükmün yürütmesini durdurma kararı vermiştir⁴⁹. Danıştay'ın bu kararına rağmen 28 Aralık 2022 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamele Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sendika üyesi kamu görevlilerine devlet tarafından verilecek destek konusunda ikili bir uygulamaya gidilmeye başlanmıştır. Kanun'a göre (md. 11);

25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda toplular sözleşme desteği yapılır. Kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplular sözleşmeyle belirlenen tutarda toplular sözleşme ikramiyesi ödenir. Toplu sözleşme ikramiyesi ödenen kamu görevlilerine ayrıca toplular sözleşme desteği yapılmaz.

Dolayısıyla söz konusu yasal düzenleme ile sendikaya üye olan kamu görevlilerine devlet tarafından verilecek mali destek konusunda %2'lik bir baraj getirilerek ikili bir uygulama ortaya çıkmıştır. Buna göre kamu görevlilerinin en az %2'sini kendisine üye kaydedemeyen sendikalara üye olan kamu görevlileri yukarıda belirtilen oranda toplular sözleşme desteği (Ocak 2023 itibarıyla 3 ayda bir 291 TL) alırken, %2'lik barajı geçen sendikalara üye olan kamu görevlileri toplular sözleşme ile belirlenen ve toplular sözleşme desteğinden daha yüksek olan (Ocak 2023 itibarıyla 3 ayda bir 824 TL) toplular sözleşme ikramiyesi almaya başlamıştır. Başta KESK ve KESK'e bağılı sendikaların yoğun tepkisini alan söz konusu Kanun ile güçlü olan kamu görevlileri sendikalarının daha da güçlendirilerek adeta bir sendikal tekel oluşturulmasının amaçlandığı söylenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının sayısal gücünü önemli ölçüde siyasetten aldığı da göz önüne alındığında, böylesi bir düzenlemenin kamu görevlileri sendikalarını siyasete daha da bağımlı hale getireceğini ifade etmek mümkündür. Gerek bireysel gerekse kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olan bu yasal düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiası ile CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin, daha önce verdiği karar da dikkate alındığında, bu yasal düzenlemeyi de Anayasa'ya aykırı bularak iptal edeceği tahmininde bulunmak mümkündür.

⁴⁴ Anayasa Mahkemesi'nin toplular görüşme primine ilişkin iptal kararı hakkında bir inceleme ve bu uygulamanın toplular sözleşme primi adı altında devam etmesine ilişkin bir değerlendirme için bkz: Gülmez, 2011.

⁴⁵ Memur-Sen'in 2022-2023 yıllarını kapsayan 6.dönem toplular sözleşme süreci ve sonuçları hakkındaki raporu için bkz: Memur-Sen, t.y. Memur maaş katsayısına bağılı olarak ödenen toplular sözleşme ikramiyesinin 2023 yılı Temmuz ayından itibaren 706 TL olması üzerine Memur-Sen'e bağılı olan Sağlık-Sen, "Toplu sözleşme ikramiyesi, memur maaşına yapılacak zammı bağılı olarak artış gösteren çok önemli bir kazanımdır. Sendikal mücadele açısından anlamlı olan bu kazanım sayesinde artık sendikalı olmak çok daha değerli hale geldi" açıklamasını yapmıştır. Bkz: Çalık Göçümlü, 2022.

⁴⁶ Türkiye Kamu-Sen Başkanı'nın toplular sözleşme ikramiyesi hakkındaki değerlendirmesi için bkz: Kamu-Sen, 2018).

⁴⁷ 6. Dönem Toplu Sözleşmesi metni için bkz: 25 Ağustos 2021 tarihli ve 31579 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, sözleşmedeki bu düzenlemenin gerekçesini şu şekilde açıklamıştır: "Hizmet kolları düzeyinde hem genel sözleşme şartlarından yararlanma konusunda bir sendika enflasyonu var. Merdiven altı diyebileceğimiz yapılar var. Onların da önüne geçebilmek için %1 örgütlenme düzeyi olan sendikaların bundan istifade edebilmesini kararlaştırdık." (Yeni Şafak, 2021).

⁴⁹ Esas No: 2021/6348.

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikalaşma oranının işçilerin sendikalaşma oranına göre oldukça yüksek⁵⁰ olmasının en önemli nedenlerinden birisi de söz konusu toplu sözleşme ikramiyesidir. Kamu görevlilerinin sendikaya üyelik aidatları devlet tarafından finanse edildiği gibi, birçok sendikanın tüzüğünde belirlendiği üyelik aidat miktarları da toplu sözleşme ikramiyesinden düşük olduğu için aradaki fark kamu görevlileri tarafından bir ‘ek gelir’ olarak görülmektedir. Bu nedenle kamu görevlilerinin işçilere göre daha yüksek bir sendikalaşma oranına sahip olmasını, salt kamu görevlilerinin istihdam güvencesine ve daha yüksek bir eğitim ve bilinç düzeyine sahip olmaları ile açıklamak yeterli olmamaktadır. Kamu görevlileri sendikaya üye olarak toplu sözleşme ikramiyesi vasıtasıyla hem bir ‘ek gelir’e sahip olmakta, hem de ‘makbul’ sendikaya üye olmaları halinde terfi ihtimallerini arttırabilmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yüksek sendikalaşma oranlarına bakarak kamu görevlilerinin güçlü bir örgütlenme bilincine sahip olduklarını söylemek doğru olmayacaktır. Avrupa ülkelerinde bile ender görülebilecek bu seviyedeki sendikalaşma oranını, kamu görevlilerinin gerçek örgütlenme gücünü göstermekten uzak, yapay ve devlet destekli ‘hormonlu’ bir oran olarak değerlendirmek mümkündür.

Devlet Güdümlü Toplu Pazarlık Süreci

2010 yılında Anayasa’nın 53. maddesindeki değişikliği takiben 2012 yılında 4688 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle birlikte kamu görevlileri açısından toplu görüşme döneminden toplu pazarlık/toplu sözleşme dönemine geçilmiştir. 4688 sayılı Kanun uyarınca toplu görüşmeler son rakamı tek olan yıllarda yapılmaktadır (md. 31/I). Ağustos ayının ilk işgünü başlayan toplu görüşmeler, KGHK kararının alınması da dahil olmak üzere, en geç Ağustos ayının son işgünü tamamlanmaktadır (md. 31/4). İmzalanan toplu sözleşme, takip eden iki mali yıl için geçerli olmaktadır (md. 28/3). Kanun, toplu sözleşme özerkliğini zedeleyecek derecede, toplu sözleşmelerin içeriğini sınırlandırmakta; toplu sözleşmelerde kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile diğer mali ve sosyal haklar düzenlenmektedir (md. 28/I). Kanunda sayılan bu konular dışında başka konulara ilişkin düzenlemeler toplu sözleşmelere konulamamaktadır.

Kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti (KİH) ile kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti (KGSŞ) arasında yürütülen toplu görüşme süreci (md. 29/I) merkezi bir yapıya sahiptir. KİH’nin tüm üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlık yaptığı KİH, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır (md. 29/II). 15 üyeden oluşan KGSŞ ise, bağlı sendikaların toplam üye sayısı⁵¹ itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilciden oluşmaktadır (md. 29/III). Böylelikle KGSŞ’de neredeyse tüm yetki, en fazla üyeye sahip konfederasyona verilmekte ve çoğulcu bir temsil sistemi yerine çoğunluğun yer aldığı bir temsil sistemi uygulanmaktadır. KGSŞ başkanı heyet üyeleri tarafından seçilmemekte, en fazla üyeye sahip olan konfederasyon heyet başkanlığını yürütmektedir. Ayrıca bu konfederasyon heyette, diğer konfederasyonlardan farklı olarak, iki temsilci tarafından temsil edilmektedir. En fazla üyeye sahip olan konfederasyona bağlı sendikaların da ilgili hizmet kollarında en fazla üyeye sahip olabileceği düşünüldüğünde, 15 temsilciden oluşan KGSŞ’nin 13 temsilcisi genellikle en fazla üyeye sahip olan, tek bir konfederasyondan oluşmaktadır. Nitekim I. ve II. dönem toplu sözleşmeleri hariç⁵² en son yapılan toplu sözleşme de dahil olmak üzere tüm toplu sözleşmelerde KGSŞ’nin 15 temsilcisinden 13’ü Memur-Sen temsilcilerinden oluşmuştur. Sendikalı kamu görevlilerinin %52’sini örgütleyen Memur-Sen, KGSŞ’nin yaklaşık %87’sini oluşturmakta ve bu durum KGSŞ’de üye dağılımında ciddi bir eşitsizliğe neden olmaktadır. Türkiye’de siyasetin memur sendikaları üzerindeki etkisi ve özellikle Memur-Sen’in sayısal gücünü sağlayan siyasal simbiyotik bağ göz önüne alındığında toplu görüşmenin iki taraf arasında değil, adeta tek bir taraf vasıtasıyla yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Tarafların toplu görüşme süreci sonunda anlaşması halinde kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm ile her bir hizmet koluna özgü mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve tek bir metinden oluşan ve taraflarca imzalanan toplu sözleşme metinleri Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir (md. 31/V ve VI).

Ancak toplu görüşmelerde tarafların kamu görevlilerinin geneline veya herhangi bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklara ilişkin bölüm veya bölümlerde anlaşamaları halinde uyuşmazlığı çözümlmek için çatışmacı yollar kullanılamamakta,

⁵⁰ 2022 yılı Temmuz ayı itibarıyla kamu görevlilerinin sendikalaşma oranı %72,63 iken, işçilerin sendikalaşma oranı %14,26’dır.

⁵¹ 4688 sayılı Kanun uyarınca, ÇSGB hizmet kollarındaki tüm kamu görevlileri sayısı ile kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların toplam üye sayısını belirlemekte ve sonuçlarını her yıl Temmuz ayının ilk haftasında Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır (md. 30/II). 2002 yılından itibaren yayımlanan kamu görevlileri sendikalarına ilişkin istatistikler için bkz: ÇSGB, t.y.

⁵² 2012-2013 yıllarını kapsayan I. dönem toplu sözleşme görüşmelerinde büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolunda Türkiye Kamu-Sen’e bağlı Türk Büro-Sen, basın, yayın ve iletişim hizmet kolunda Türkiye Kamu-Sen’e bağlı Türk Haber-Sen, kültür ve sanat hizmet kolunda KESK’e bağlı Kültür Sanat-Sen, ulaştırma hizmet kolunda Türkiye Kamu-Sen’e bağlı Türk Ulaşım-Sen, diğer hizmet kollarında da Memur-Sen’e bağlı sendikalar yetkili sendika olmuşlardır. 2014-2015 yıllarını kapsayan II. dönem toplu sözleşme görüşmelerinde ise kültür ve sanat hizmet kolunda KESK’e bağlı Kültür Sanat-Sen haricinde tüm hizmet kollarında Memur-Sen’e bağlı sendikalar yetkili sendika olmuştur.

uyuşmazlık zorunlu tahkim müessesisi olan KGHK tarafından çözümlenmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de memurlar açısından toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde yasakçı (zorunlu) sistem uygulanmaktadır. Taraflar arasında toplu sözleşmenin imzalanamaması durumunda üzerinde uzlaşılacak ve uzlaşılacak konuları içeren toplantı tutanağının imzalanmasından⁵³ veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı ile belirlenmesinden⁵⁴ itibaren üç işgünü içinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar, imzalamaya yetkili oldukları bölümler için KGHK’ye başvurabilmektedir (md. 33/III).

KGHK, her toplu sözleşme dönemi için belirlenecek, şu 11 üyeden oluşmaktadır (md. 34): Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye, üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu malîyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye, bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere yukarıda belirtilen bilim dallarından en az doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye (md. 34). Böylelikle toplu uyuşmazlıklar, özerk bir yapıdan uzak şekilde, 11 üyeden 7’sinin Cumhurbaşkanınca belirlendiği KGHK vasıtasıyla sıkı bir devlet kontrolü çerçevesinde çözümlenmektedir.

4688 sayılı Kanun kamu görevlilerinin toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde, yukarıda da belirtildiği gibi, yasakçı bir sistemi benimsemekte ve kamu görevlileri uluslararası sözleşmeler bağlamında sahip oldukları toplu eylem haklarını kullanırken engellerle karşılaşmaktadır. Ancak özellikle KESK’e bağlı sendikalar, 2000’li yıllardan itibaren toplu eylem haklarını fiili olarak kullanarak gerekli yasal düzenlemelerin önünü açmakta; ulusal ve uluslararası yargı kararlarıyla kamu görevlileri toplu eylem hakkına ilişkin önemli kazanımlar elde etmektedir.⁵⁵

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de işçilerin sendikal hakları, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, tabandan gelen güçlü bir hak mücadelesi sonucu elde edilmemiş, ağırlıklı olarak kanun koyucu tarafından tanınarak sınırları belirlenmiştir. Ancak aynı gelişim sürecini Türkiye’deki kamu görevlileri için söylemek çok doğru değildir. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’de kamu görevlileri örgütlenme, toplu pazarlık ve hatta toplu eylem hakkını yasal düzenlemelerden önce fiilen kullanmaya başlayarak hukuku öncelemiştir. Henüz grev hakkından mahrum olan kamu görevlilerinin sendikalaşma eğilimlerinin işçilerle karşılaştırıldığında çarpıcı derecede yüksek olması da çalışma ilişkileri açısından değerlendirilmesi gereken bir diğer konudur. İşçiler başta yetersiz iş güvencesi sistemi olmak üzere çeşitli nedenlerden dolayı sendikaya üye ol(a)mazken veya üyeliklerini devam ettiremezken ve kamuoyunda sendikalara ilişkin yaygın bir olumsuz algı söz konusu iken kamu görevlileri, sendikacılığın güçlü olduğu birçok ülkeden daha yoğun bir örgütlenme eğilimi içindedir ve bu eğilimin yıllar içinde arttığı görülmektedir. Ancak Temmuz 2022 itibarıyla %72,63 olan sendikalaşma oranını kamu görevlilerinin yalnızca daha yüksek olan eğitim ve bilinç düzeyi ve sahip oldukları daha güçlü iş güvencesi ile açıklamak mümkün olamayacağı gibi, bu yüksek örgütlenme eğilimine bakarak Türkiye’de güçlü bir kamu görevlileri sendikacılığı olduğunu söylemek de doğru olmayacaktır. Kamu görevlilerine ilişkin sendikal istatistiklerin ilk yayımlanmaya başladığı 2002 yılından 2022 yılına kadar kamu görevlilerinin geneli için örgütlenme eğiliminin artış oranı ile Memur-Sen’in üye sayısındaki artış oranı dikkat çekici bir şekilde paralellik göstermektedir. Eş deyişle, kamu görevlileri sendikalarının üye sayıları yıllar içinde asimetrik bir şekilde artmakta, bu artıştan en büyük payı Memur-Sen almaktadır. Kamu görevlilerinin ağırlıklı olarak tek bir konfederasyon çatısı altında toplanmaları güçlü bir sendikacılık açısından elbette önemlidir. Bununla birlikte etkin bir sendikacılığın, ancak bireysel sendika özgürlüğü çerçevesinde kendi istekleriyle hareket eden ve örgütlenme bilinci olan üye tabanına sahip örgütlerle sağlanması mümkündür. Bireysel sendika özgürlüğünü ise kolektif sendika özgürlüğünden ayrı ve bağımsız bir şekilde ele almak mümkün değildir. Sendikaların işverenlere ve devlete karşı özerkliği, kolektif sendika özgürlüğünü sağlayan en temel ilkedir. Bu özerkliği kaybeden sendikalar bağımlılık ilişkisi içinde oldukları işverenler veya devlet üzerinden üye kazanma yoluna gitmektedir. Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları arasındaki asimetrik üye dağılımını da bu çerçevede değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla, adeta kendisini yiyerek güçlendiğini ve beslendiğini düşünen bir varlık misali, Türkiye’de kolektif sendika özgürlüğüne ilişkin ihlallerin, ironik bir şekilde, kamu görevlilerinin yüksek sendikalaşma oranını etkilediği görülmektedir. Burada sorgulanması gereken en önemli nokta, sendikaların siyasetle olan ilişkisi değil, bu ilişkinin yönüdür. Siyaseti etkileme ve yön verme gücü olduğu sürece ‘gerçek’ sendikacılıktan ve sağlıklı bir demokrasiden söz etmek

⁵³ 4688 sayılı Kanun’a göre, toplantı tutanağının kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanmaktadır (md. 33/I).

⁵⁴ 4688 sayılı Kanun’a göre, toplu görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağının imzalanmaması durumunda Devlet Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulmaktadır (md. 33/II).

⁵⁵ Makalede kamu görevlilerinin ulusal mevzuat çerçevesinde sahip oldukları sendikal haklar ele alındığı için fiili olarak kullandıkları ve ayrı bir araştırma konusu olabilecek toplu eylem hakkına değinilmemiştir. Ancak Türkiye’de kamu görevlilerinin fiili olarak kullandıkları toplu eylem hakkına ilişkin ulusal ve uluslararası yargı kararları için bkz: Uçkan Hekimler, 2017, s. 246-249.

mümkündür. Aksi şekilde, siyasetin sendikalara yön vermeye ve sendikaların da siyasi bağlantılarından beslenmeye başladığı bir sistemde bağımlı bir sendikacılık ortaya çıktığı gibi demokratik sistemin de kökleri zayıflamaya başlamaktadır.

Toplu sözleşme ikramiyesi uygulaması da Türkiye’deki devlet güdümlü kamu görevlileri sendikacılığını beslemektedir. Kolektif sendika özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu uygulamaya, yalnızca isminin değiştirilerek, devam edilmesi ve bununla da yetinilmeyerek 2022 yılının sonunda yapılan yasal değişiklikle birlikte toplu sözleşme ikramiyesinden yalnızca %2’lik barajı geçen sendikaların yararlanmasının sağlanması yasa koyucunun sendika özgürlüğünü ihlal etme yönündeki ısrarını ortaya koyması açısından çarpıcıdır. Toplu sözleşme ikramiyesinin Türkiye’deki en fazla üyeye sahip iki konfederasyon olan Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen tarafından savunulması ve bu ikramiyenin bir kazanım olarak görülmesi ise bu sendikal örgütlerin gerçek anlamda ‘kendi kendine yardım örgütleri’ olup olmadıklarının sorgulanmasına neden olmaktadır. Merkezi toplu pazarlık yapısı, KGSH’nin çoğunlukçu temsil yapısı ve toplu iş uyuşmazlıklarını çözümleyen zorunlu tahkim müessesesi olan KGHK’nun yapısı da devlet güdümlü kamu görevlileri sendikacılığını güçlendirmektedir.

Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının bir bölümü 1990’lı yıllardan itibaren verdikleri mücadele ile yasal düzenlemelerin önünü açarken bir bölümü de iktidar ile kurdukları siyasi bağ üzerinden sayısal güç sağlamakta ve bağımsız kalmak yerine bizzat kendileri devlet desteğini talep etmektedir. Dolayısıyla kamu görevlileri sendikacılığında yalnızca siyasi ve ideolojik bir parçalanma görülmemekte, kamu görevlileri sendikaları ‘kendi kendine yardım örgütleri’ ve ‘kendisine yardım edilen örgütler’ şeklinde de parçalanmaktadır. Etkili bir sendikal hareketi sağlayabilmek için sendikaların yapay ve yanıltıcı üye artışı sağlamak yerine bağımsız yapılarını koruyarak üye tabanlarını sağlamlaştırılmaları gerekmektedir. Bunun yanı sıra KGSH ve KGHK’nun çoğunlukçu değil, çoğulcu yapıya kavuşturulmasının da toplu pazarlık sürecinde tüm kamu görevlilerinin temsilini sağlama yolunu açacağına söylemek mümkündür.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer Review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Yazarların ORCID ID’leri / ORCID IDs of the authors

Banu Uçkan Hekimler 0000-0002-3099-5139

KAYNAKLAR / REFERENCES

- 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2022 Temmuz İstatistikleri Hakkında Tebliğ. (2022, 2 Temmuz) *Resmî Gazete* (Sayı: 31884). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/07/20220702-14.pdf>
- Akın, İ. F. (1966). Dernek kurma özgürlüğü. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 32 (2), 474-486.
- Akşin, S. (2007). *Kısa Türkiye tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Arıcı, K. (2007). Devletçe kamu görevlileri sendikalarına üye olanlara toplu görüşme primi ödenmesinin hukuka uygunluğu. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI(1-2), 1-23.
- Beşikçi, M. (2010). II. Meşrutiyet döneminde bir memur örgütlenmesi olarak Mülkiye Mezunları Cemiyeti, 1908-1916. *Toplum ve Bilim*, 119, 162-183.
- Case of Demir and Baykara v. Turkey (2008). Erişim Adresi: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-89558%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-89558%22]) Erişim Tarihi: 21.021.2023.
- Çalık Göçümlü, B. (2022, 5 Temmuz). Sağlık-Sen’den "toplular sözleşme ikramiyesi" açıklaması. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/saglik-senden-toplu-sozlesme-ikramiyesi-aciklamasi/2630763>
- Çankı, L. A. (2007). *Türk romanında bürokrasi ve memurlar*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Çelik, A. (2010). *Vesayetden siyasete Türkiye’de sendikacılık: Parti-Devlet ilişkileri (1946-1967)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik, A. (2015). Turkey’s new labour regime under the Justice and Development Party in the first decade of the twenty-first century: Authoritarian flexibilization. *Middle Eastern Studies*, 51(4), 618-635.
- Çelik, A. (Temmuz-Ağustos 2014). Mücadeleden vesayete Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı. *Eleştirel Pedagoji*, 34, 1-8.
- ÇSGB (t.y.). Kamu görevlileri sendika üye sayıları hakkında tebliğler. Erişim adresi: <https://www.cs.gb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/kamu-gorevli-leri-sendika-uye-sayilari-hakkinda-tebli-ler/> Erişim tarihi: 14.03.2023.

- Erdem, Ç. (Kış 2014). Ondokuzuncu yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda reform çalışmaları ve "Kalemiye Sınıfı"nın yükselişi. *Karadeniz Araştırmaları*, 40, 37-53.
- Ewing, K. D. ve J. H. Qc. (2010). The dramatic implications Demir and Baykara. *Industrial Law Journal*, 39(1), 2-51.
- Findley, C. V. (1996). *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları: 39.
- Gülmez, M. (1994). *Türkiye'de memurlar ve sendikal haklar*. Ankara: TODAİE Yayın No: 255.
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada memurlar ve sendikal haklar*. Ankara: TODAİE Yayın No: 267.
- Gülmez, M. (1998). Memur sendikacılığı. *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* Cilt 2 kitabı içinde (s. 356-365). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Gülmez, M. (2002a). *Kamu görevlileri sendika ve toplu görüşme hukuku*. Ankara: TODAİE Yayın No: 309.
- Gülmez, M. (2011). Devlet bütçesinden ödentili memur sendikacılığı özgürlük ve bağımsızlık ilkeleriyle bağdaşmaz. *Çalışma ve Toplum*, 29(2), 293-310.
- Gülmez, M. (2013). Ulusalüstü sözleşmelerin doğrudan uygulanması sorunu: Çelişen iki Yargıtay kararı, iş hukuku öğretisi ve bir öneri. *Çalışma ve Toplum*, 38(3), 13-56.
- Gülmez, M. (Mart 2002b). Kamu çalışanları sendikaları: 1990-2001. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 1-27.
- Gülmez, M. (Nisan 2016). "Polisiye" bir sendikalaşma öyküsü. *Kara Tahta*, 4, 175-222.
- Han, E. (2012). *Türkiye Kamu-Sen tarihi I damladan deryaya*. Ankara: Türkiye Kamu-Sen.
- ILO (2018). Provisional Record 3C. Erişim Adresi: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_631801.pdf (Erişim tarihi (21.03.2023).
- İşgücü İstatistikleri, IV. Çeyrek: Ekim - Aralık, 2021. (2022, Şubat). Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, 45643. Erişim Adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC-%C4%B0statistikleri-IV.-%C3%87eyrek:-Ekim—Aral%C4%B1k,-2021-45643&dil=1>
- Kamu-Sen (2018, 19 Aralık). Kahveci: Toplu Sözleşme İkramesi, Sendika Üyelik Aidatının Tazmini Değildir. Erişim adresi: <https://www.kamusen.org.tr/turkiye-kamu-sen/kahveci-toplu-sozlesme-ikramesi-sendika-uyelik-aidatinin-tazmini-degildir/3844/>
- Koç, C. ve Koç, Y. (2009). *KESK tarihi-I*. Ankara: Epos Yayınları.
- Koç, C. ve Koç, Y. (2014). *Memur-Sen'in sicili*. Ankara: Epos Yayınları.
- Koç, Y. (2017, 5 Eylül). Memurların ayrıcalıklı dönemi. *Aydınlık Gazetesi*. Erişim Adresi: <https://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1504869656b.pdf>
- Koç, Y. (2022). *Türkiye işçi sınıfı tarihi*. İstanbul: Tek Gıda-İş Sendikası.
- Kutal, M. (1969). Devlet personeli (memur) sendikalarının hukuki esasları ve sınırları. *Sosyal Siyaset Konferansları*, (20), 169-202.
- Mahiroğulları, A. (2006). Gelişim süreci ve yasal çerçevesiyle Türkiye'de memur sendikacılığı. *İstanbul İktisat Fakültesi Mecmuası Toker Dereli'ye Armağan*, 55(1), 143-189.
- Mahiroğulları, A. (2017). *Osmanlı'dan günümüze Türk sendikacılık tarihi: İşçi-işveren-memur sendikacılığı*. Sivas: Özlem Kitabevi.
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkileri: 1850-1920*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (1999). *Türkiye'de tek partili dönemde çalışma ilişkileri: 1920-1946*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (2002). *Türkiye'de çok partili dönemde çalışma ilişkileri: 1946-1963*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Man, F. (2009). *Türkiye'de devlet, ideoloji ve sendika: 1980 öncesi DİSK örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Memur-Sen (2011, 18 Mart). Memur-Sen: ITUC Objektif Davranmıyor. Erişim adresi: <https://www.memursen.org.tr/memur-sen-ituc-objektif-davranmiyor-1>
- Memur-Sen (t.y.). Kamu görevlileri VI. Dönem (2022-2023) toplu sözleşme süreci ve sonuçları. Erişim adresi: <https://memursen.org.tr/yayinlar/kitaplar/6.donemtoplusozlesme.pdf>
- Özaydın, M. M. ve E. Han. (2014). Sendika üyesi kamu görevlilerinin "sendika-siyaset" ilişkisine yönelik yaklaşımları üzerine bir alan araştırması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 57-73.
- Şentürk, E. Y. (2022). Osmanlı Devleti'nde memur dayanışmasına destek veren bir yayın: Memurın Gazetesi. *MUTAD*, IX(2), 472-537.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *Kamu Sektörü İstihdam Sayıları*. Erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (Erişim Tarihi: 23.11.2022).
- Talas, C. (1992). *Türkiye'nin açıklanmalı sosyal politika tarihi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tuncay, A. C. (2007). Kamu görevlilerinin sendikalaşması ve toplu pazarlık hakkı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(Özel Sayı), 157-176.
- Uçkan Hekimler, B. (2015). Anayasa Mahkemesi'nin sendikal haklara ilişkin iptal kararlarının genel bir değerlendirmesi. *Çalışma ve Toplum*, 47(4), 11-34.
- Uçkan Hekimler, B. (2017). 2000'li yıllarda Türkiye'de memur sendikacılığı. A. Makal ve A. Çelik (Ed.), *Zor Zamanlarda Emek* kitabı içinde (s. 217-254) Ankara: İmge Kitabevi.
- Üzüm, T. (2011). *KESK tarihi*. İstanbul: Kalkedon Yayınları: 168.
- Yeni Şafak. (2021, 24 Ağustos). Memur ve emeklisinin 2 yıllık zam oranları netleşti: 12+14'te uzlaşma. Erişim Adresi: <https://www.yenisafak.com/ekonomi/memur-ve-emeklisinin-2-yillik-zam-oranlari-netlesti-1214te-uzlasma-3679039>
- Yorgun, S. (2011). Grevsiz toplu pazarlık hakkı ve aidat bağımlılığı kiskacında memur sendikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 60(1), 145-168.

- yy. (1998a). İlk-Sen (Türkiye İlkokul Öğretmenleri Sendikası). *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* Cilt: 2 kitabı içinde (s. 30-31). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- yy. (1998b). TÖS (Türkiye Öğretmenler Sendikası). *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* Cilt: 3 kitabı içinde (s. 275-278). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.

Atıf Biçimi / How Cite This Article

Uckan Hekimler, B. (2023). Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı paradoksu: güçlü sendikacılık mı, bağımlı sendikacılık mı? *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 84, 43-57. <https://doi.org/10.26650/jspc.2023.84.1288455>