

SOSYAL POLİTİKA AÇISINDAN 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU

Cumhur HAVAN

Dr, Eskişehir ByŐehir Belediyesi

cumhurhavan@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3289-4523

Başvuru Tarihi: 06/06/2024

Kabul Tarihi: 02/08/2024

DOI: HAVAN, C. (2024), Sosyal Politika AÇısından 4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu, Sosyal Güvence Dergisi, Sayı 25, s. 1299-1325. doi: 10.21441/sosyalguvence.1497153

Z

Sanayileşmenin sebep olduğu işçi sorunlarına tepki olarak ortaya çıkan sosyal politika, zaman içinde toplumun her kesimini kapsayacak Şekilde fonksiyonlar geliŐtirmiŐtir. Bu süreçte sosyal politikada dar ve geniş anlamda iki temel yaklaŐımda kabul görmüŐtür. ÇalıŐmamızın konusu bakımından dar anlamda sosyal politika, memurların haklarını koruyan, çalışma barışını sağlayan, sosyal adaleti amaçlayan politika alanıdır. Bu araŐtırmada, ‘‘4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’’ dar anlamda sosyal politika perspektifinden ele alınmıştır. Kanun madde ve gerekçeleri bu bağlamda incelenmiŐ, sosyal politika ile kanun hedefleri arasındaki ilişki deđerlendirilmiŐtir. Türkiye’de, kamu görevlisi sendikalarına getirilen üyelikle ilgili kısıtlamalar, uluslararası sözleşmelerin gerekliliklerini tam olarak karŐılamamaktadır. Anayasa Mahkemesi kararları ve uluslararası eleştirilere rağmen, bu yasakların kapsamı hala geniŐtir. Toplu pazarlık açısından ise toplu sözleşme hakkı ile grev hakkı birbirini tamamlamalıdır. Ancak, lkemizde kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlanması, toplu sözleşme sürecini etkisiz kılmakta ve demokratik bir hakkın kullanımını engelleyerek iŐçilerde var olan bu hakkın memurlarda olmaması dolayısıyla sosyal adaleti ve Anayasal eŐitliđi zedelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Kamu Sendikacılığı, 4688 Sayılı Kanun

LAW NO. 4688 ON PUBLIC OFFICIALS AND COLLECTIVE BARGAINING IN TERMS OF SOCIAL POLICY

ABSTRACT

Social policy, which emerged as a reaction to worker problems caused by industrialization, has developed functions to cover all segments of society over time. In this process, two basic approaches have been accepted in social policy in narrow and broad sense. In terms of the subject of our study, social policy in the narrow sense is the policy area that protects the rights of civil servants, ensures labor peace and aims for social justice. In this study, “Law No. 4688 on Public Officials' Trade Unions and Collective Bargaining” is analyzed from the perspective of social policy in the narrow sense. The articles and justifications of the law are analyzed in this context and the relationship between social policy and the objectives of the law is evaluated. In Turkey, restrictions on membership of public employee unions do not fully meet the requirements of international conventions. Despite Constitutional Court rulings and international criticism, the scope of these bans is still broad. In terms of collective bargaining, the right to collective bargaining and the right to strike should complement each other. However, the restriction of the right to strike for public servants in our country renders the collective bargaining process ineffective and prevents the exercise of a democratic right, undermining social justice and constitutional equality by denying this right to civil servants, which is available to workers.

Key Words: Social Policy, Public Unionism, Law No. 4688

GİRİŞ

Sosyal politika, sanayileşmenin yol açtığı işgücü sorunlarına yanıt olarak ortaya çıkmış ve zamanla işlevleri toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde gelişmiştir. Bu genişleme sürecinde sosyal politikaya yönelik dar ve geniş olmak üzere iki temel yaklaşım ortaya çıkmıştır. Sosyal politikanın temel amacı, sosyal adalet ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda sosyal korumayı sağlamak ve refahı teşvik etmek, eğitim, istihdam, sağlık, güvenlik, beslenme, barınma gibi temel ihtiyaçları karşılamaktır. Bu politikaların kapsamı başlangıçta işçileri kapsamış, daha sonra tüm bağımlı çalışanları, işsizleri, küçük işletmecileri, topraksız çiftçileri ve geliri olmayan ya da yetersiz olanları kapsamıştır. Bunların yanı sıra engelliler, kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, eski hükümlüler, göçmenler vb. gibi dezavantajlı kesimler de sosyal politikanın alanına dâhil olmuştur. Disiplin aynı zamanda insan merkezli bir genişleme yaşamıştır; çünkü farklı grupları kapsayan sosyal politikaların bu grupların ihtiyaçlarına yönelik faaliyet ve destek sağlaması gerekmektedir. Sosyal yardımlardan sağlığa, hukuki korumadan kişisel yardıma, eğitimden bakım hizmetlerine, istihdam politikasından işsizlik ödeneklerine, temel gelirden çocuk ve aile refahına dek pek çok değişik konu sosyal politikanın ilgisini çekmiştir. Sosyal politikalar kamusal niteliği nedeniyle devlet tarafından uygulanmakta, aynı zamanda kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve yerel yönetimler yani belediyeler tarafından da desteklenmektedir. Sosyal politikalar yerli ve yabancı kaynaklarla desteklenirken, ülkelerin kendi ekonomik, sosyal, politik ve kültürel koşulları yani iç dinamikleri bu politikaları belirlemekte ve ülkelerin sosyal politikaları birbirinden farklılaştırmaktadır. Hedef kitle ve konulara yönelik sosyal politika hedeflerine ulaşabilmek için sosyal planlama, kanun ve yönetmelikler, kurumlar, sosyal güvenlik sistem ve kuruluşları gibi çeşitli araçlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu araçlar çoğunlukla doğrudan devlet tarafından veya devletin kontrolü altında uygulanır.

Devletlerin sosyal politikalarını tesis ederken başvurduğu en önemli araçlardan biri hukuk normlarıdır. Çünkü devletin onayladığı hukuk kuralları toplumsal hayata yön verir. Sosyal politika ile hukuk arasındaki bağ o kadar iç içe geçmiştir ki biri olmadan diğeri var olamaz. Bu nedenle sosyal politikaların uygulanabileceği ve sürekliliğinin sağlanabileceği temel araçlar genellikle kanun ve yönetmeliklerdir. Temel yasal düzenlemeler anayasa ve kanunlardır. Sosyal politikanın çerçevesi yasa ve yönetmeliklerle belirlenirken, anayasalar, kanunlar ve diğer yasal ve hukuki kurallar da hedef toplumsal yapıya göre formüle edilir. Bu çalışmanın konusu itibarıyla sosyal politika, dar anlamda memurların haklarını koruyan, hiyerarşik çatışmaları en aza indirerek çalışma barışını sağlayan, toplumsal düzeni ve toplumsal adaleti sağlamayı amaçlayan politika alanını ifade etmektedir. Sendikaların ve toplu pazarlık haklarına

dair hukuksal düzenlemeler, salt dar anlamda sosyal politika hedeflerine ulaşmakla kalmayıp aynı zamanda kolektif iş hukuku düzenlemeleri, sosyal adaletin sağlanmasına da katkıda bulunarak çalışma hayatında barışı tesis etmek adına kritik bir araçtır.

Çalışmamızda, “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” dar anlamda sosyal politika kapsamında ele alınacaktır. Yasanın gerekçeleri ve maddeleri bu bağlamda detaylı bir şekilde incelenecek, ayrıca bu kanun ile sosyal politika hedefleri arasındaki ilişki kapsamlı bir biçimde sorgulanacaktır. Sosyal politika hedefleri ile yasal düzenleme arasındaki uyum derecesi objektif bir değerlendirmeye tabi tutulacak ve sonuç bölümünde ise elde edilen bulgular paylaşılacaktır.

1. SOSYAL POLİTİKALARIN HUKUKİ DÜZENLEMELERE ETKİSİ

Hukuk, bireylerin devletle ve birbirleriyle olan ilişkilerine yön veren, toplumsal düzeni şekillendiren kuralların tamamıdır. Hukuki normların esas maksadı; barış, adalet, eşitlik, özgürlük, güvenlik ve toplumsal düzeni temin etmektir. Bu bakış açısından, sosyal politika ve hukukun hedefleri ile amaçları birbirine oldukça yakındır.

1982 Anayasası'nda, 2010 yılındaki bir değişiklikle sosyal politika kavramı ilk kez kullanılmıştır. Bu düzenleme, "Ekonomik Hükümler" bölümü altında yer alan ve "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" başlığına sahip 166. madde içinde 4. madde olarak yer almaktadır. Söz konusu düzenleme, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında danışmanlık görevini üstlenen Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşuna ilişkin hususları düzenlemektedir (Yalın, 2023, s.375).

Ayrıca Anayasamızda, doğrudan sosyal politikayla ilişkilendirilmiş olarak sosyal adalet, sosyal devlet, sosyal haklar ve temel ilke ve kavramlar da bulunmaktadır. Anayasa'nın 176'ncı maddesinde başlangıç kısmının anayasa metnine dâhil olduğu hüküm altına alınmıştır. Başlangıç kısmında: “Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu...” ifadesi yer almaktadır. Metinde “sosyal adalet” ve “onurlu bir hayat sürdürme” şeklinde kullanılan kavramlar sosyal devlet ile ilişkili kavramlardır. Yine Anayasamızın Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı 2'nci maddesinde sosyal politikanın temel ilkelerine atıfta bulunulmuştur. Başlangıç ilkeleri, sosyal hukuk devleti ve insan haklarına saygı vurgulanmıştır.

Anayasası'nın 2'nci maddesinde vurgulanan “toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde” ifadeler ile başlangıç hükümleri birlikte düşünüldüğünde, “insan haklarına saygılı” ifadesinin, insan haklarını merkeze alan devlet vurgusundan

devleti merkeze alan bir hukuk anlayışına dönüş olarak yorumlanmaktadır (Soysal, 1997, s.127).

Sosyal politika bağlamında önemli bir ilke de sosyal devlet anlayışının güçlendirilmesidir. 20. yüzyılda ortaya çıkan sosyal devlet ilkesi, liberal devletin getirdiği zorlukları düzenlemeyi amaçlar. Ancak, bu ilke bireylere, hukuk devleti ilkesi gibi mutlak bir hak tanımaz. Devlet, ekonomik gelişmelere ve mali kaynaklara bağlı olarak, ekonomik ve sosyal adaletsizliği azaltmak için sorumluluklar üstlenir. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nda sosyal devlet, herkesin insanın şerefine yakışan bir asgari yaşam standardını sağlama amacıyla devlete düşen görevi ifade etmektedir (Özbudun, 2012, s.141).

Sosyal politika, ülkedeki her bireyin sosyal ve ekonomik durumunu iyileştirmeyi amaçladığından dolayı, vatandaş ile sosyal politika arasındaki bağ daha önemli ve belirgin hale gelmektedir (Şenkal ve Doğan, 2012, s.64). Devletler, eşitlik ve adaleti tesis etme, vatandaşlarını koruma hedefiyle öncelikle bireysel iş hukukunu düzenleyen yasal mevzuatı uygulamış, bu adımı kolektif iş hukukunu düzenleyen yasalar izlemiştir. İş Hukuku, sadece bir yasal düzenleme olmanın ötesinde, sosyal politikanın bir nevi ürünü ve önemli bir aracıdır. İş hukuku ve sosyal politikalar, çeşitli ideolojilerin ve sosyal grupların kesişimi ve mücadelesi ile şekillenir. Bu çerçevede, devletin hukuki düzenlemeleri, vatandaşların haklarını korurken toplumun genel refahını artırmayı hedeflemektedir (Arıcı, 2006, s.78).

Ancak, küresel işletmelerin genişlemesiyle birlikte sınırların genişlemesi, devletin hukuki yetkilerini zayıflatmaktadır. Eğer hedeflere hukuki yolları kullanmadan ulaşmak mümkünse, şirketlerin doğal ve yasa dışı gücü karşısında, sosyal düzenlemenin sınırları aşılabacaktır. Bu durum, günümüz dünyasında sosyal politikaya karşı çıkmanın zorluğunun bir göstergesidir. Dahası, bu durum sadece bir sosyal politikaya karşı çıkma sorunu olmaktan öte, devletin kendi sınırları dâhilinde geleneksel sosyal politika gücünün gün geçtikçe etkisizleşmesine yol açmıştır. Bu durumun iki temel nedeni vardır. Birincisi, sosyal sistem ulusal seviyede kalsa da siyasi ve ekonomik alanda etkinliği harici etmenlerce şekillenmektedir. Diğeri, küreselleşmenin yol açtığı ulusal sınırları aşan ve bazı uluslararası ticaret modellerini geliştirebilen ölçek ekonomilerin ortaya çıkmasıdır. Bu bağlamda, ulus devletlerin ölçek ekonomilerinin yükselmesiyle tek başına kendi iç dinamiklerine uyan sosyal politikaları uygulama yeteneği azalmıştır (Erdut, 2004, s.27). Bu sebeple, sosyal politikalarda küresel konjonktürün etkisi ve belirleyiciliği daha da önemli hale gelmiştir.

Sosyal politikanın koruma hedeflerindeki genişlemeyle birlikte, iş hukukunda korumanın daraltılması yönündeki değişikliklere tanık olunmaktadır. Günümüz dünyasında sosyal politika, yalnızca çalışma yaşamının olumsuz koşulları ile sınırlı değil; aynı zamanda çalışanların toplum içinde yaşadıkları veya yaşayabilecekleri ekonomik, sosyal ve kişisel nitelikli riskler, eksiklikler, kısıtlılıklar, engeller gibi konuları da içermektedir. Bu minvalde "koruma" kavramı, ayrımcılıktan yoksulluğa kadar geniş bir yelpazede yardım ve himaye etmek, destek vermek, sorumluluk üstlenmek gibi anlamları içermektedir (Altan, 2003, s.6).

Buna karşılık, yasal zeminde iş hukukunun esasını oluşturan işçiyi koruma ilkesinde de değişiklikler yaşanmaktadır. Bu değişim, ekonomik mazeretlerle işçiyi koruyan hukuki düzenlemelere karşı adımların atılmasını içermektedir, özellikle de kuralsızlaştırma ve esnekleştirme. Örneğin işyerini koruma, işçi ile işveren arasında denge unsuru olma gibi hususlar vurgulanmakta ve bu doğrultuda örgütlenme özgürlüğünden toplu pazarlık hakkına dek kazanılmış hakları kısıtlayan düzenlemeler hayata geçirilmektedir. Bu yaklaşım, yeni haklar kazanmaktan ziyade kazanılmış hakları muhafaza etme ihtiyacını gündeme getirmiş ve uluslararası haksız rekabet, özellikle emeği ve örgütleri zayıflatmıştır.

Sosyo-ekonomik haklar genellikle, temel hak ve özgürlüklere küresel bir hassasiyet ve güvence sağlamaya çaba sarf edilirken, insan hakları anlayışı içinde göz ardı edilmektedir. Liberal anlayış, sosyo-ekonomik hakları hak olarak tanımamakta ve bu hakları gündemden çıkarmayı başarmaktadır. Bu durum, özellikle işçiler ve memurlar gibi yardım ve destek arayan tüm kesimleri olumsuz yönde etkilemektedir (Koray, 2007, s.27).

Ülke şartlarının belirlediği sosyal politikalar, gün geçtikçe uluslararası gücün etkisi altına girmekte; aynı zamanda ulusal şartlar ve egemenlikle şekillenen hukuksal reformlar da bu evrimin etkisi altında değişmektedir. Çok uluslu sermayenin giderek daha etkin hale gelmesi ve hareketliliğinin artması, ulus devletlerin etkinlik alanının ve gücünün kısıtlanmasına neden olmaktadır. Bu durum, sosyal politikaları olumsuz etkilemenin yanı sıra korumacı hukuki düzenlemelerden esneklik ve nihayetinde kuralsızlaştırmaya doğru bir evrimi tetiklemektedir. Dolayısıyla, günümüzde asıl belirleyici gücün piyasa olduğu ve 21. yüzyılda tabandan yükselen yeni bir sosyal politika talebinin oluşmadığı bir süreçte, mevcut yapının devam edeceği açıktır. Ancak tarih boyunca, haksızlıklara dayalı düzenlerin hiçbir dönemde sürdürülemediği gerçeği göz önünde bulundurularak, toplumsal sorunlar sosyal politikaların önemini artıracak ve hukuksal düzenlemeler de bu süreci hızlandıracaktır (Yorgun, 2013, s.363).

1.1. Türkiye’de Sosyal Politikanın Gelişimi ve Hukuki Düzenlemeler

Türkiye’de sosyal politikanın tarihçesine değinmeden önce, Batı medeniyetinin düşünsel kökenlerine de bir göz atmak yerinde olacaktır. Türkiye’nin düşünce ve iktisat tarihinde, Batı’da olduğu gibi radikal bir değişim yaşanmamıştır. Batı, kendi geleneğine meydan okuyarak, aydınlanma yolunda yeni bir döneme giriş yapmayı başarmıştır. Batı’nın tarih içindeki evrimi ve sanayi devriminin getirdiği siyasal, sosyal ve ekonomik deneyim, Batı’ya modern anlamda sosyal politikanın teorik ve pratik alanında önemli kazanımlar sağlamıştır. Bu nedenle, Türkiye’de sosyal politikanın gelişmemesinin nedenini anlamak için sadece Batıdaki uygulama sonuçlarına değil, aynı zamanda modern sosyal politikanın doğuşu ve evrim sürecine de odaklanmak gerekmektedir.

Sosyal politikaların ilk örnekleri olarak kabul edilebilecek uygulamalar, siyasi tarihimizde Osmanlı İmparatorluğu’nda görülmektedir. Osmanlı’dan Türkiye’ye geçen süreçte, sosyal politika öncelikli olarak din, ahilik, vakıflar ve kültür merkezli bir gelişim göstermiştir. Sosyal politika alanındaki evrimi anlamak için tarihsel dönemlere odaklanmak önemlidir. Osmanlı İmparatorluğu’nda gerçekleştirilen ilk uygulamalar, çağdaşı diğer devletlerle birlikte ele alındığında, ilerleyen politika ve değişimlerin başlangıcı olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de sosyal politikanın tarihsel gelişiminde, ekonomik temelli bir sosyal olgu olan sanayi devrimi gibi bir dönem olmasa da Cumhuriyet dönemindeki çabalar kendi içinde bir kırılma noktası oluşturmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de sosyal politikanın oluşumu ve gelişimi incelenirken, Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi olacak şekilde iki farklı başlık altında ele alınmalıdır (Altan, 2007, s.65).

Yukarıda açıklanan sebeplerle Türkiye’deki sosyal politikaları iki ayrı başlık altında değerlendirmek daha yerinde olacaktır.

1.1.2. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politikalar

Osmanlı İmparatorluğu, Batı etkisindeki modernleşme dönemi dışında, siyasal, sosyal ve ekonomik açılardan Batı Avrupa’daki gibi bir ilerleme süreci yaşamamıştır. Osmanlı’nın Batı etkisindeki modernleşme çabaları genellikle padişah, bürokrasi ve sınırlı sayıdaki aydınlar tarafından yönetilmiş ve tabandan ziyade üst düzeydeki kesimlerin inisiyatifinde gerçekleşmiştir. Diğer yandan, Batı’da siyasal, sosyal ve ekonomik gelişim, halk ve burjuva merkezli çabaların etkisiyle şekillenmiştir.

Cumhuriyet öncesi dönemi genel olarak incelediğimizde; Osmanlı İmparatorluğu’nda, sanayileşme ve demokratikleşme konularında yeterli ilerleme sağlanmadığı için, sosyal politikanın gelişmesi için uygun koşulların oluşmadığı

görülmektedir (Talas, 1992, s.38).

Ancak, dünya genelinde hukuki koruma süreçlerine benzer gelişmeler yaşanırken, ülkemizde de bu yönde geç de olsa adımlar atıldığını gözlemlemekteyiz. Özellikle Cumhuriyet öncesinde, işçilerin korunması adına sınırlı da olsa ilk düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1865 yılında yürürlüğe giren Dilaver Paşa Nizamnamesi, madenlerde çalışanları korumaya yönelik hükümler içermiş; 1869'da çıkarılan Maadin Nizamnamesi ve 1877'de onaylanan Mecelle ise çalışma hayatını düzenleyen maddeler içermiş ve tarih boyunca önemli bir yer edinmiştir. (Yorgun, 2013, s.363).

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma hayatı ve ücretli kesimin çalışma koşullarını düzenlemeye yönelik hukuki düzenlemeler görece kısıtlı ve dolaylı bir nitelikteydi. Bu ıslahatlar, devletin siyasi ve toplumsal özelliğine uygun biçimde totaliter bir karakter taşıyordu ve işçiyi koruma amacından ziyade üretimi artırmaya yönelikti. Sosyal politika anlamında dar izlere rastlanan düzenlemeler sadece madencilik sektörünü kapsamış, ancak temel hedefleri işçi koruması değil, üretimin artırılmasıydı (Makal, 1999, s.41).

Bu düzenlemelerde devletin koruyucu rolü, açıkça üretimin devamını sağlama odaklıydı ve işçileri koruma amacından kısmi bir şekilde söz edilmişti.

Sanayileşme süreci hem dünya genelinde hem de ülkemizde ivme kazandıkça, çalışanları korumaya yönelik kapsamlı hukuki düzenlemeler de artmıştır. Özellikle 1921 yılında Zonguldak ve Ereğli maden ocaklarında çalışan işçileri koruma amacı taşıyan kanun ve 1923 yılında düzenlenen 1. İzmir İktisat Kongresi'nde çıkarılan kanunlar, bu süreçte geniş bir perspektifle işçileri koruma prensibinin öne çıktığını göstermektedir.

1.1.3. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Sosyal Politikalar

Cumhuriyetin ilk on yılında öne çıkan liberal politikaların etkisiyle, ne sosyal nede ekonomik alanda istenen ilerleme kaydedilememiştir. Ancak sanayi planları ve artan sanayi üretimi ile birlikte işçi sınıfı artış göstermiştir. Bu artışın doğurduğu dar anlamda sosyal sorunlara odaklanılarak, özellikle üretimin güvence altına alınması amacıyla hukuksal reformlar artırılmaya çalışılmıştır. Daha evvel ülkemizde birtakım girişimler yapılsa da devletin "sosyal" olarak nitelendirilen kamu politikaları takip etmeye başladığı yıllar aslında 1930'lardan sonra yoğunlaşmış, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise bu politikalar yerleşik hale gelmiştir. Toplu iş hukukunda 1947 yılında çıkartılan 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun" ile birlikte ve yeni bir döneme girilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin

sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlandığı 1961 Anayasasında sosyal hedeflerin yasal düzenlemelerle şekillendirileceği ilkesinin anayasal bir zaruret olarak kabul edildiği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, iktisadi ve sosyal haklar ile ödevler ilk kez anayasal güvenceye girmiştir. Yasal düzenlemelerle sosyal politikayı güvence altına alma anlayışı, sosyal tarihimizde önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır (Yorgun, 2013, s.364).

1961 Anayasası, devlete temel hakları gerçekleştirmeyi bir görev olarak yükler ve ondan "özgürleştirici" bir rol üstlenmesini, sadece izlemek yerine aktif önlemler almasını talep eder. Çünkü devlet 10. Maddeye göre, bireyin temel hak ve özgürlüklerini, kişisel huzuru, hukuk devleti ve sosyal adalet ilkelerine uygun olmayan biçimde kısıtlayan iktisadi, sosyal ve siyasi tüm engelleri ortadan kaldırır; bireyin maddi ve manevi varlığının zenginleşmesi için gereken koşulları yaratır (Gülmez, 1990, s.2).

Bu ve benzeri anayasal düzenlemelerin ardından hayata geçirilen, 274 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, grevli toplu pazarlık sistemini oluşturmuştur. Serbest toplu pazarlık sisteminin 1963 yılında hayata geçmesiyle birlikte, kolektif müzakere hakkı dar anlamda sosyal politika araçlarından biri olarak kullanılmaya başlanmıştır (Yorgun, 2013, s.364).

Sosyal hukuk devleti ilkesinin 1982 Anayasası'nda korunması, hukuki düzenlemelerin sosyal politikalara uygunluğunu zorunlu kılmaktadır. Anayasa'nın 5. Maddesine göre, devlet, siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmayı amaçlar. Ancak, bu hükme rağmen, sendikacılık ve toplu pazarlık alanında kısıtlamalara gidilmiş, liberal ekonomi politikalarına ağırlık verilmiştir (Arıcı, 2006, s.81).

Türkiye'de özellikle 1980 sonrası dönemde, sosyal politikaları etkileyen önemli bir faktör, Avrupa Sosyal Şartı olmuştur. 1989 yılında kabul edilen bu şartname, özellikle 2000'li yıllarda sosyal politikaların belirlenmesinde etkin olan bir yaklaşımın oluşmasına katkıda bulunmuştur. 1999 yılında hayata geçirilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 2001'de çıkan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile 2006'da yürürlüğe giren "5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası" Kanunları, Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasına yönelik yapılmış önemli yasal düzenlemelerdir (Türkoğlu, 2013, s.285).

Çoğulcu demokrasinin olduğu dönemlerde, temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvence altına alındığı zamanlarda iş mevzuatında hızlı değişimler yaşanmıştır. Ancak, demokrasiye ara verilen geçiş dönemlerinde, iş hukukuna hemen yansıyan kısıtlamaların özellikle sosyal haklarda gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Bu durum,

sosyal ve siyasal gelişmeler ile iş hukuku arasında sıkı bir etkileşim bulunduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır (Kutal, 2006, s.107).

Genel bir değerlendirme yapacak olursak; Cumhuriyet döneminde sosyal politika alanında Avrupa ülkelerini yakından takip ederek, bu doğrultuda kanunlar çıkarılmış ve reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu ülkelerin tecrübe ettiği sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin tam anlamıyla Türkiye'de yaşanmamış olması, geniş halk kesimlerini ve farklı sınıfları etkileme konusunda bir eksiklik yaratmıştır. Zira her ülkenin kendine özgü iç dinamikleri vardır ve bunlar o ülkenin tarihi, dini, sosyo-kültürel yapısı ve ekonomisi gibi etkenler tarafından şekillenmektedir.

2. SOSYAL POLİTİKA AÇISINDAN 4688 SAYILI KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI VE TOPLU SÖZLEŞME KANUNU

Tokol ve Alper'e (Tokol ve Alper, 2012, s.3) göre kapitalist üretimi benimsemiş sistemlerde elde edilen değer adil bir biçimde paylaşılması sosyal politika sayesinde olur. Bu politikalar, çalışanların haklarına ve özgürlüklerine odaklanarak sosyal adaleti güvence altına almayı hedefler.

Bir toplumun tüm kesimlerinin büyük oranda ahenk içinde olmasını sağlayan duruma, sosyal denge denir. Sosyal denge, coğrafi bölgeler, sosyal gruplar, sınıflar ve sosyal hizmetlerden faydalanan kesimler arasında tesis edilmesi gereken geniş yelpazeli bir dengeyi ifade eder. Toplumsal çözümleri engelleyerek, bir bütünleşme süreci içinde toplumun varlığını sürdürmek sosyal bütünleşme hedefini ifade eder. Toplumun her seviyesinde ve toplumsal gelişme sürecinin her aşamasında sosyal bütünleşme hedefinin gerçekleştirilmesi büyük önem arz eder (Şişman, 2013, s.95).

Bu bağlamda sosyal politikanın amaçlarından olan sosyal adalet ve sosyal denge hedeflerine ulaşmak açısından düşünüldüğünde; bağımlı çalışan olan işçi sınıfı ile memurlar arasındaki sosyal adalet ve sosyal dengeyi sağlamak bağlamında 4688 sayılı Kanun Türkiye Cumhuriyetinin Anayasa ile teminat altına alınan "Sosyal Devlet" olma ilkesi ile de örtüşmektedir. Öte yandan teknik olarak sosyal politika aracı olarak yasanın kendisi düşünüldüğünde aşağıdaki açıklamalar yerinde olacaktır:

İşçilerin bir araya gelerek kazandıkları güçle, çalışma koşullarını iyileştirmek adına sergiledikleri gayret, sosyal politika literatüründe "kendi kendine yardım hareketi" olarak bilinen geniş bir süreci kapsar (Çubuk, 1983, s.56). Uluslararası alanda uzun bir süreç olarak görülen bu gelişmeler, Türkiye'de de zamanla yaşanmış ve bu bağlamda anayasal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 25 Haziran 2001 yılında Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4688 Sayılı Kamu Görevlileri

Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu memurlara işveren olan Devlet karşısında güçlenerek memurların kendi haklarını koruma amacıyla bir araya gelme, dayanışma içinde mücadele etme, sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi imzalama hakkını sağlamak üzere çıkarılmıştır. Demire (Demir, 2006, s.94) göre Kanunların, bilhassa iş hukukuyla alakalı olanların, ortaya çıktıkları siyasi ve sosyo-ekonomik konjonktürün etkilerinden tamamen sıyrılabildiklerini ifade etmek çok zordur.

Yasalar, toplumun düzenini sağlamak ve ihtiyaçlarına yanıt vermek üzere oluşturulur. Her bir yasa, belirli bir amacı güder ve bu amaçları içeren metinlere gerekçe adı verilir. Genel gerekçelerin yanı sıra madde gerekçeleri de her kanunda bulunur, bu gerekçeler maddelerin neden düzenlendiğini açıklar. Gerekçeler, kanun metinlerini anlamada önemli bir role sahiptir çünkü belirsiz veya tartışmalı konularda yol gösterici olurlar. Gerekçeler, kanun metni ile günlük hayat arasında bir bağlantı kurmada yardımcı olur (Yorgun, 2013, s.366).

Bu sebeple, bu bölümde gerekçeleri de göz önüne alarak yeni 4688 Sayılı Kanunu, sosyal politika açısından değerlendirmeye çalışacağız.

2.1. Sosyal Politika Açısından Kanunun Genel Gerekçesi

Bir kanunun sosyal politika açısından genel gerekçesi, toplumun genel refahını artırmak, adaleti sağlamak, insan haklarını korumak ve ekonomik eşitsizlikleri azaltmak gibi yüksek hedeflere yönelik olmalıdır. Aynı zamanda, toplum içindeki farklı kesimler arasında denge ve uyum sağlamak, sosyal güvenliği güçlendirmek ve insanların yaşam kalitesini artırmak amacını taşır. Sosyal politika, genellikle sosyal adalet, eşitlik ve sürdürülebilir kalkınma gibi temel değerlere ulaşmayı amaçlar. Bir kanunun sosyal politika gerekçesi, toplumun bütününe refahını gözeterek insan odaklı bir perspektifle yazılma amacı gütmelidir.

Yasanın genel gerekçesinde çıkarılma amacının izahında, "Demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın önemli bir göstergesi olan örgütlenme özgürlüğüne vurgu yapmak ve bu temel insan hakkını, sendikal hak olarak tüm çalışanlara ayrımsız bir şekilde tanımaktır." Ek olarak, bu kanun ile ulusal düzeyde örgütlenme özgürlüğünün meşrulaşması, memurların sendikal haklarını kısıtlamasız kullanabilmeleri, çalışma şartlarının geliştirilmesi, verimliliğinin sağlanması, sendika içi demokrasinin geliştirilmesi ve yönetimde katılımın artması gibi insan odaklı hedeflerin amaçlandığı belirtilmiştir (Tuncay, 2007, s.164).

4688 Sayılı Kanun'un amaç bölümünde Kanunun çıkarılma nedenini ifade olarak inceleyecek olursak; "*Bu Kanunun amacı, 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 toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” İbaresini yer almıştır. Bu ifade Kanunun hangi gerekçe ile ilkeler doğrultusunda hazırlandığını açıkça göstermektedir. Buradan hareketle 1961 Anayasası ile yasal bir zemin kazanan memur sendikacılığını, 1965 yılında çıkarılan 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile kıyaslayacak olduğumuzda, 624 Sayılı Kanunda Amaç ve Kapsam; “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun metninde geçen “özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak” ifadesinden, sendikaların daha çok idare ile işbirliği içinde çalışan kuruluşlar olmasının hedeflendiği, memurların sadece istek ve ihtiyaçlarını ilgili idareye ileten mesleki teşekküller olduğu, bir tür yardımlaşma sandığı işlevi göreceği anlamı doğmaktadır. Öte yandan maddede sadece “korumak” sözcüğüne yer verilmesi; dolayısıyla “geliştirmek/iyileştirmek” sözcüğünün yer almaması Kanunun amacının dar tutulduğunu ve memur sendikacılığının bir mücadele aracı olarak kabul edilmediğini göstermektedir (Mahiroğulları, 2006, s.150).

4688 Sayılı Kanunun amaç kısmı ile selefi olan 624 Sayılı Kanunun amaç kısmı kıyaslandığında 624 Sayılı Kanun özgürlükçü ve kapsayıcı olmadığı çıkarımını yapmak yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda 4688 Sayılı kanun selefine göre sosyal politikanın amaçlarından olan sosyal adalet hedefine ulaşmada daha kapsayıcı bir rol olarak sosyal politika açısından kanunun gerekçesini net bir biçimde ortaya koymaktadır.

Sosyal politika perspektifinden özgürlükçü ve kapsayıcı yasalar tercih edilse de özgürlük kavramının anlamına önem vermek gereklidir. Güçlü olanı güçsüz karşısında savunmasız bırakılması ve eşit müzakere şartlarına sahip olmamaları sosyal adaleti bozabilir. Bu nedenle "özgürlükçü yasa" terimini bu açıdan değerlendirmek gerekir. Sosyal politika perspektifinden değerlendirildiğinde, hukuk devleti olma gayesinin temel prensiplerinden birisi, vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım gözetmeksizin sosyal ve ekonomik haklara kavuşmalarını temin etmek, bu hakların serbestçe kullanılmasını sağlamak ve bu hakları güvence altına almak olarak belirir. Gerekçede vurgulanan eski düzenlemelerin sendikacılığı ve toplu pazarlık sistemini yeterince geliştiremediği, kanunlarda yapılan düzenlemelerin kifayetsiz olduğu, pozitif değişikliklerin bazı maddeler arasında kaybolduğu ve bütünlük oluşturmadığı tespitleri son derece mühimdir. Bu sebeple, yeni düzenlemenin toplu pazarlık sistemini ve sendikacılığı güçlendirecek özellikte olması ve maddelerin kendi arasında bir

tutarlılığının olması büyük önem taşır (Yorgun, 2013, s.367).

Bu bağlamda, mevcut kanunun, toplu pazarlık sistemini ve sendikacılığı güçlendirmeye odaklanarak, maddelerin kendi içinde uyum sağlaması oldukça önemlidir. Yani, bir maddede ilerleme kaydedilirken diğerinde geri adım atılmaması amaçlanmalıdır. Bu düşüncüyü destekleyen ifadeler, gerekçede şu şekilde yer almaktadır: 624 sayılı kanunla kamu sendikacılığı ve dolayısıyla toplu sözleşme düzeni daha ileriye taşınmak istenmiş, fakat bu hedefe ulaşılamamıştır. Ayrıca, kısmi değişikliklerle bir bütünlük sağlanamadığından, pratikte yaşanan problemlerin çözümünde etkili olunamamıştır. Genellikle liberal bir bakış açısıyla yapılan bu değişiklikler, kanunların değiştirilmeden bırakılan diğer maddeleri içerisinde anlamını yitirmiştir. Bu nedenle ihtiyaç duyulan; Türk endüstri ilişkileri sistemini geliştiren, çağın gerekliliklerini taşıyan ve aynı zamanda memurların çalışma hayatındaki sorunlarını insani bir perspektifle temelinden çözüme kavuşturan uzun soluklu bir kanundur. Bu bağlamda 4688 sayılı kanun çıkmış olduğu 2001 yılından günümüze kadar yapılan değişikliklerle çağın gereklerini ve emsal endüstri ilişkileri sistemlerini yakalasa da hala bir takım eleştirilere maruz kalmaktadır. Buradan hareketle sonraki bölümde kanun maddeleri ve gerekçelerini sosyal politika açısından değerlendireceğiz.

2.2. Sosyal Politika Açısından Kanunun Maddeleri ve Gerekçeleri

4688 Sayılı Kamu Görevlileri ve Toplu Sözleşme Kanunu'nu; “*Birinci Kısım (Amaç, Kapsam Tanımlar), İkinci Kısım (Kuruluş Esasları ve Organlar), Üçüncü Kısım (Üyelik ve Güvenceler), Dördüncü Kısım (Faaliyetler, Yasaklar ve Yönetime Katılma), Beşinci Kısım (Sendika ve Konfederasyonların Gelirleri, Giderleri ve Denetimi), Altıncı Kısım (Toplu Sözleşme), Yedinci Kısım (Çeşitli, Geçici ve Son Hükümler)*” olmak üzere toplam yedi kısımdan oluşmaktadır. Ancak biz bu çalışmada ilgili kanunu sosyal politika perspektifinden değerlendirirken, öncelikle sosyal politikanın hedeflerine hizmet eden unsurlara odaklanmalıyız. Bu çerçevede ilgili kanunu, “*sendika özgürlüğü*”, “*toplu iş sözleşmesi hakkı*” ve “*grev hakkı*” gibi üç önemli başlıkta değerlendirmek, konuyu daha anlaşılır ve insan odaklı bir şekilde ele almamıza yardımcı olacaktır.

2.2.1. Sendika Özgürlüğü Açısından Kanun

Sendikaların temel görevi; sosyal, ekonomik ve siyasi alanlarda etkinlik sergilemektir. Bu sorumlulukları yerine getirme amacıyla atılan ilk adım, örgütlenmedir. Sendikalar arasında dayanışma sağlayarak ekonomik değerlerin adil ve eşit bir şekilde paylaşılmasına katkıda bulunanlar ile hükümetlerin sosyal politikalarını şekillendirmek için örgütlü bir güç olarak hareket edenler arasında bir ayrım vardır. Bu iki bakış açısından örgütlenme, büyük bir öneme sahiptir. Bu nedenle, bir yasayı sosyal

politika açısından değerlendirirken, öncelikle örgütlenme hakkına dair maddeleri incelemek önemlidir. Çünkü örgütlenme hakkını sınırlayan, yetersiz güvenceler sağlayan ve kısıtlamalar getiren hükümler, kanunun sosyal politikaya olan etkisini kısıtlayabilir veya zayıflatabilir.

Ülkemizde sendikaların kuruluş süreci, 1982 Anayasası'nın 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı yasasıyla değiştirilmiş 51. maddenin 1. fıkrasına göre şekillenmiştir. Bu maddeye göre, çalışanlar ve işverenler, ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek amacıyla sendikalar ve üst teşekküller kurabilir, bu kuruluşlara özgürce üye olabilir ve istedikleri zaman üyeliklerinden çekilebilirler. Bu düzenleme aynı zamanda, kimse tarafından bir sendikaya zorlanmamanın ve üyelikten ayrılmanın önemini vurgular. Bu prensiplere uygun olarak, Sendikalar Yasası'nın 2821 sayılı 6. maddesi de sendika ve konfederasyonların önceden izin almadan kurulabileceğini açıkça belirtir (Duyuş, 2010, s.6).

Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun ikinci bölümünde kamu görevlileri sendikalarının kuruluş ilkeleri ve organları detaylı bir biçimde incelenmiştir. Bu düzenlemede memurlar için, işçi ve işveren sendika ve konfederasyonlarının kurulmasına benzer biçimde, serbest kuruluş anlayışı benimsenmektedir. 6/1 hükmüne göre, sendika ve konfederasyonlar önceden izin almadan rahatlıkla kurulabilirler (Cindemir, 2017, s.100).

Kanunun 4. maddesine göre; "Sendikalar, Türkiye genelinde faaliyet göstermek amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan memurlar tarafından kurulur." İşçi sendikacılığı bağlamında genelde iş yeri ve iş kolu sendikacılığı terimleri mevcuttur. İş kolu sendikacılığı, iş yerlerinde dayanışmayı ve çalışma koşullarındaki bütünlüğü güvence altına almak açısından son derece kritiktir. Kanun, işçi sendikacılığındaki gelişmeleri göz önünde bulundurarak, güçlü sendikacılığı desteklemek amacıyla hizmet kolu esasını dikkate almış ve meslek veya iş yeri esasına göre sendika kurulmasını yasaklamıştır. Kanunun 5. Maddesinde bu hizmet kolları belirtilmiştir bunlar; "büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler, yerel yönetim hizmetleri, basın, yayın ve iletişim hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, tarım ve ormancılık hizmetleri, enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, diyanet ve vakıf hizmetlerini" içermektedir. Kamu hizmetlerinin niteliği ve kamu görevlilerinin yoğunluğu göz önüne alınarak sendikaların kurulabileceği hizmet kolu sayısı 11 olarak belirlenmiştir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nda belirtilen 28 işkolunun fazlalığı ve uygulama sırasındaki zorluklar göz önüne alınarak hizmet kollarının sayısı azaltılmıştır (Eren, 2002, s.110).

Anayasa, işverenlerin ve çalışanların tümünün önceden izin almaksızın sendika ve üst kuruluşlar kurabilecekleri, serbestçe sendikaya üye olup ayrılacakları pozitif ve negatif sendika özgürlüğünü tanımaktadır (md.51/I). Bu düzenleme, 4688 sayılı Kanun'da da serbest kuruluş ilkesini (md. 6/I) ve pozitif (md. 14/I) ile negatif sendika özgürlüğünü (md. 16/I) içermektedir. Pozitif sendika özgürlüğü, Türkiye'de işçi ve kamu görevlileri arasında sendika çeşitliliğine yol açmaktadır. 4688 sayılı Kanun'da kamu görevlileri sendikaları belirlenen on bir hizmet kolunda Türkiye genelinde faaliyet gösterme yetkisine sahiptir (md. 4 ve 5). Bu kural, kamu görevlileri sendikaları arasında kategorik bir çeşitliliği meydana getirirken, birden çok sendikanın aynı hizmet kolunda faaliyette bulunması ideolojik sendika çeşitliliğine neden olabilmektedir (Çelik, 2010, s.55).

2022 yılı itibarıyla, sağlık ve sosyal hizmetlerde 40, eğitim, öğretim ve bilim hizmetlerinde 49, büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetlerinde ise 41 sendika faaliyette bulunmaktadır. Bu parçalanma, üst kuruluşlara da yansımakta olup, toplam 12 kamu görevlileri konfederasyonu 2022 yılı dâhilinde faaliyette bulunmaktadır. İşçi sendikaları üzerinde olduğu gibi, kamu görevlileri sendikaları üzerinde de siyasetin Türkiye'de önemli bir etkisi bulunmaktadır. Üstelik bu etki kamu görevlileri sendikalarında daha da fazla gözlenmektedir. Sendikalar, toplumsal hareketin bir parçası olarak görülmeli ve siyasetin dışında tutulmamalıdır. En muhafazakâr görüşler bile, sendikaların siyasete duyarsız olmamasını, ancak bu ilişkinin sınırının belirli bir ölçü içinde olması gerektiğini savunmaktadır (Uçkan Hekimler, 2023, s.50).

Ancak Türkiye'deki sendikalar, genellikle yasama ve yürütme organlarına baskı yaparak siyaseti etkilemek yerine, çoğu zaman siyasi partilerin ve hükümetin etkisi altında hareket ederek, adeta bu partilere hizmet etmektedir. Bu nedenle, kamu görevlileri sendikalarının siyasi partilerle olan pozisyonu ve ilişkileri, sendikaların nüfuzunu ve etkisini önemli ölçüde şekillendirebilmektedir.

Bunun yanı sıra siyasi partilerin sendikaların üyelerinin potansiyel oylarından yararlanmak sendikaların da siyasi partilerin bilhassa kamuda oluşturdukları siyasi baskıdan faydalanmak için karşılıklı işbirliği yaptıkları da görülmektedir (Havan, 2023, s.365).

Bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü, Anayasa ve 4688 sayılı Kanun çerçevesinde önem kazanmış olup, sendikal örgütler için serbest kuruluş prensibi benimsenmiştir. Kamu görevlisi olarak çalışmak, sendika kurma hakkını kazanmak için gereken temel koşuldur. Sendikal örgütler, tüzükleri ve belirtilen belgelerle ilgili il valiliğine başvurarak tüzel kişilik kazanırlar (md. 6/III ve IV). Tüzükte veya belgelerde hata, eksiklik yahut kanunla çelişki olması, sendikal örgütün kuruluşunu engellemez.

Bu durumda ilgili valilik, eksikliklerin bir ay içinde giderilmesini talep eder; tamamlanmazsa, ilgili valilik bir ay içinde iş mahkemesine başvurarak sendikal örgütün faaliyetini durdurma talebinde bulunabilir. Mahkeme, azami 60 günlük bir süre içinde çelişkinin, hatanın veya eksikliğin giderilmemesi hâlinde sendikal kuruluşun kapatılmasına karar verebilir (md. 6/VII ve VIII). Özetle, valilik sendikaların kuruluş başvurularını reddetme veya kapatma yetkisine sahip değildir; bu yetki iş mahkemelerine aittir. Ancak Türkiye'de, sendikaların serbest kuruluş prensibini sarsan bazı uygulamalarla karşılaşma eğilimindedir (Uçkan Hekimler, 2023, s.50).

Özgürlükçü bir perspektifle, kamu görevlilerinin kapsamlı bir biçimde tanımlanması ve bu sayede sendikal özgürlüklerin kişisel olarak geliştirilmesi oldukça kritiktir. Buna rağmen, 4688 sayılı Kanun'un ilgili hükmünün özgürlükçü bir yapısının olmadığını belirtmek gerçekçi bir değerlendirmedir. Kanununun 15. maddesinde, kamu görevlisi olmalarına rağmen üyeliğe dair bazı kısıtlamaların geniş bir biçimde yer alması önem arz etmektedir. Yani bu maddeye göre 4688 sayılı Kanun kapsamındaki memur sendikalarına;

"a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde görev yapan kamu görevlileri, b) Yüksek yargı organlarının başkanları ve üyeleri, savcılar, hakimler ve bu meslekten sayılanlar, c) Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları, d) Yükseköğretim Kurulu Başkanı ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkanı ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları, e) Mülkî idare amirleri, f) Silahlı Kuvvetler mensupları, g) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları, h) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, i) Emniyet hizmetleri sınıfı, j) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri," üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Belirtilen hükümde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı" ifadesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi önemli bir gelişmedir. Anayasa Mahkemesi, Demir/Baykara kararına atıfla, TBMM Başkanlığı idari personelinin sendikal haklardan mahrum bırakılmasının, telafi edilmesi güç ve imkânsız sonuçlar doğuracak şekilde ikna edici ve zorlayıcı gerekçelere sahip olmadığına hükmetmiştir. Bu karar, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) sözleşmelerinde var olan fiilen otorite sahibi üst düzey yöneticiler ve istihbarat teşkilatları haricindeki personelin kapsam dışı tutulamayacağı görüşüne de uygun

düşmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde görev yapan üst düzey yöneticiler dışındaki personel için getirilen yasak, UÇÖ sözleşmelerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Yani, Anayasa Mahkemesi'nin aldığı bu karar, kamu görevlilerinin sendikal haklarını genişletme yolunda önemli bir adım olarak öne çıkmaktadır (Cindemir, 2017, s.104).

Memur-Sen'in kamu görevlilerini temsilen imzaladığı; *“Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme”* 'de, toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanma şartlarına dair önemli bir düzenleme bulunmaktadır (md. 23/I). Bu düzenleme, toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanabilme hakkını, sadece bağlı olduğu hizmet kolundaki kamu görevlisi mevcudunun %1'inden çok olan sendikalar için öngörmektedir. Böylece, toplu sözleşme ikramiyesinden faydalanma hakkı, tüm sendika üyeleri yerine sadece belirli bir üye sayısına ulaşan sendikalara üye kamu görevlilerine tanınmıştır. Bu karara ilişkin KESK'e bağlı olan Diyanet ve Vakıf Görevlileri Sendikası öncelikle yürütmesinin durdurulması ve Anayasaya aykırı bu kararın iptali istemiyle dava açmıştır. Davaya ilişkin 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.” Hükmünü vererek bahse konu yürütmeyi durdurmuştur. Ancak Danıştay'ın bu kararına rağmen, 28 Aralık 2022 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan *“7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* ile sendika üyesi kamu görevlilerine devlet tarafından ödenecek destek hususunda farklı bir uygulamaya geçilmiştir. 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 toplu 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 toplu sözleşmeyle

belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir. Toplu sözleşme ikramiyesi ödenen kamu görevlilerine ayrıca toplu sözleşme desteği yapılmaz.”

Yani, bahse konu yasal düzenleme ile sendika üyesi olan kamu görevlilerine devlet tarafından ödenecek mali destek hususunda %2'lik bir baraj konularak ikili bir sistem başlatılmıştır. Bu çerçevede, kamu görevlilerinin en az %2'sini üye yapamayan sendikalara üye olan kamu görevlileri, Ocak 2023 itibarıyla her üç ayda bir 291 TL tutarında toplu sözleşme desteği alırken, %2'lik barajı aşan sendikalara üye olanlar ise aynı dönemde her üç ayda bir 824 TL tutarında, daha yüksek olan toplu sözleşme ikramiyesi almaya hak kazanmıştır. Bu durum, özellikle KESK ve KESK'e bağlı sendikaların büyük tepkisine neden olmuş, bahse konu Kanun'un zaten hali hazırda güçlü ve büyük olan kamu görevlileri sendikalarını daha da güçlendirmeyi amaçladığı ifade edilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının sayısal gücünün siyasetten büyük ölçüde etkilendiği düşünüldüğünde, bu Kanunun kamu görevlileri sendikalarını siyasete daha da bağımlı ve eğilimli duruma getireceği söylenebilir. Bu yasal düzenlemenin bireysel ve kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olduğu iddiasıyla ana muhalefet partisi olan CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kararlarını dikkate alarak, Anayasaya aykırı bu yasal düzenlemeyi de iptal edeceği tahmin edilebilir (Uçkan Hekimler, 2023, s.52).

Nitekim Uçkan Hekimlerin tahmin ettiği gibi Anayasa Mahkemesi söz konusu kanunu Anayasaya aykırı bularak 18 Ocak 2024'te esastan iptal etmiştir.

Yukarıdaki değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere, 4688 Sayılı Kanun, sendikal özgürlük bağlamında istenilen seviyeyi yakalayamamıştır. Bu sebeple örgütlenmenin yeteri kadar korunmadığı ve sosyal politikalara yön verecek güçlü bir sendikal örgütlenmenin oluşamayacağı düşünülmektedir. Yapılan kanuni düzenlemelerin memur sendikalarını desteklemek ve güçlendirmek yerine, emek sömürsüne dayalı rekabeti destekleyerek neo-liberal ekonomik yapıya hizmet etmek ve örgütlü gücü sınırlamak sonucunu doğurabileceğini değerlendirmekteyiz.

2.2.2. Toplu İş Sözleşmesi Açısından Kanun

Çalışma barışının sağlanmasında, sendikaların oynadığı rol büyük bir öneme sahiptir; çünkü çalışma barışı olmaksızın sosyal adalet gerçekleşmez. Sendikaların sosyal, siyasal ve ekonomik etkilerini ne kadar verimli bir şekilde yerine getirebildikleri, çalışma barışına ve sosyal adalete olan katkılarını belirler. Ekonomik görevlerini yerine getirirken sendikalar, genellikle iki ana stratejiyi kullanır: İlki, toplu iş sözleşmeleri yapmak; diğeri ise baskı unsuru olarak hükümetlerin ve ilgili sektörlerin ekonomik kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmektir. Memurlar, genel olarak toplu iş sözleşmesi hedeflerini elde etmek amacıyla sendika kurma veya sendika

üyeleri olma yolunu tercih ederler. Bu sebeple, örgütlenme hakkı ile toplu iş sözleşmesi hakkı birbirinden ayrı bir şekilde değerlendirilemez.

Toplu pazarlık, çalışanların haklarının temel direği ve sendikal mücadelede kilit bir araçtır. Örgütlenme ve sendika hakkı, çalışanların haklarını savunma konusunda hayati bir rol oynar. Ancak sendikaların hedeflerine ulaşma noktasında, bu amaca ulaşmada en önemli koz toplu pazarlıktır. Toplu pazarlık, çalışanlar ile işverenler arasında geniş kapsamlı bir şekilde karşılıklı çıkar ve menfaatleri düzenleyen, adeta sosyal bir anlaşma biçimidir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2005, s.342).

Toplu pazarlık, tarafların karşılıklı müzakerelerle ortak bir metin üzerinde anlaşarak ve bu metni başka bir sürece tabi tutmadan uygulamaya koymalarını içeren toplu mücadele en geniş anlamını yansıtır. Elbette toplu pazarlıkla düzenlenen haklar, yasalara aykırı olamaz. Fakat toplu pazarlığın konularının saptanması, kanuni sebeplerle kısıtlanamaz. Haricindeki herhangi bir yaklaşım, toplu pazarlık kapsamında değerlendirilemez. Sosyal diyalog, toplu görüşme ve toplu sözleşme toplu pazarlığın bileşenleri olarak kabul edilebilir. Fakat, toplu pazarlıkla aynı kategoride değerlendirilemezler. Türkiye'de kamu görevlileri için öngörülen toplu görüşme yönteminin asla toplu pazarlık olarak nitelendirilemeyeceği vurgulanmıştır. Toplu pazarlık hakkı, henüz tam manasıyla ele alınmasa da gelecekte detaylandırılacak şekilde dört uluslararası belge tarafından düzenlenmiştir. Türkiye, bu dört belgeden üçünü imzalarken, diğerini toplu pazarlık ve grevle ilgili maddeye çekince koyarak onaylamıştır. Bu noktada, Türkiye'nin toplu pazarlık konusundaki uluslararası belgelere ilgisiz kalmadığını söylemek mümkündür (çünkü imzalanmayan belge, Türkiye'nin AB üyesi olmaması sebebiyle imzalanmamıştır). Ancak, toplu pazarlık alanının daha etkili bir şekilde işlemesi için sadece belge imzalamak yetmez; bu belgelerin gerekliliklerini uygulamada yerine getirmek de önemlidir (Bülbül, 2009, s.75). Bülbül bu ifadeleri yazdığı yasa ilk haliyle idi Bülbülün öngördüğü gibi yasa 04.04.2012 tarihinde kabul edilen 6289 sayılı Kanunla Türkiye, AB normlarında bir toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkını memurlara kazandırmış oldu.

Halkoylamasıyla birlikte 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan değişiklikle, Anayasa'nın 53. maddesi aracılığıyla memurlara grevsiz biçimde toplu sözleşme hakkı tanındı ve bu hakkın kullanımının yasayla düzenleneceği vurgulandı. Kamu görevlileri, bu toplu sözleşme hakkının kullanımına dair umutlar içindeydiler ve bu umutlar, 04.04.2012 tarihinde onaylanan 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sona erdi. Yeni yasa, 4688 sayılı yasanın adını "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olacak şekilde değiştirdi ve genel çerçevede toplu pazarlığın kapsamı ve tarafları, kamu görevlilerine verilen toplu sözleşme hakkı, toplu sözleşme görüşmelerinde çıkabilecek uyuşmazlıkların

zorunlu tahkim yoluyla çözülmesinin kapsamını ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun teşkilatlanma ve çalışma prensiplerini belirledi (Görmüş, 2012, s.11).

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti (KGSH) ile Kamu İşveren Heyeti (KİH) arasında gerçekleşen toplu görüşme süreci (md.29/I) oldukça merkezi bir yapıdadır. Cumhurbaşkanı KİH'nin tüm üyelerini belirlemektedir. KİH'e Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından başkanlık yapılı ve kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile Cumhurbaşkanı'nca belirlenen bakanlıklardan teşekkül eder. (md.29/II). KGSH ise toplam 15 üyesi vardır. Kendisine bağlı sendikaların toplam üye sayısına göre belirlenen bir temsilci ile her hizmet kolunda en çok üyeye haiz kamu görevlileri sendikalarının temsilcilerinden oluşur. Temsilciler, bağlı sendikaların üye sayılarına göre belirlenen birinci, ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlar tarafından seçilir (md.29/III). Bu sayede KGSH'de yetki çoğunlukla en çok üyeye sahip konfederasyona verilir ve çoğulcu bir temsil sisteminden ziyade çoğunluğa dayalı bir sistem uygulanır. KGSH başkanı, üyeleri tarafından değil, en çok üyeye sahip konfederasyonun başkanı olarak atanır. Ayrıca, bu konfederasyonun heyetinde, diğer konfederasyonlardan farklı olarak, iki temsilci bulunur. En fazla üye kaydeden konfederasyona bağlı sendikaların, ilgili hizmet kollarında en yüksek üye sayısına ulaşabileceği göz önüne alındığında, 15 temsilcili Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin (KGSH) 13 temsilcisi genellikle en fazla üyeye sahip olan tek bir konfederasyondan gelir. Aslında, ilk iki dönem toplu sözleşmeleri hariç, son yapılan tüm toplu sözleşmelerde KGSH'nin 15 temsilcisinden 13'ü Memur-Sen temsilcilerinden oluşmuştur. Memur-Sen, sendikalı kamu görevlilerinin %52'sini temsil eder ve KGSH'de yaklaşık %87'lik bir paya sahip olarak üye dağılımında ciddi bir dengesizliğe neden olur. Türkiye'deki siyasi etkinin memur sendikaları üzerindeki etkisi, özellikle Memur-Sen'in sayısal gücünü sağlayan siyasal bağ göz önüne alındığında, toplu görüşmelerin iki taraf arasında değil, adeta tek bir taraf aracılığıyla yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Taraflar toplu görüşme süreci sonunda anlaşmaya varırsa, kamu görevlilerinin sosyal ve genel mali haklarına yönelik bölüm ile her bir hizmet koluna ait sosyal ve mali hakları içeren tek bir metin, taraflarca imzalanarak Resmî Gazete'de yayımlanır ve yürürlüğe girer (md.31/V ve VI). Ancak, taraflar toplu görüşmelerde kamu görevlilerinin genel hakları veya belirli bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklar konusunda anlaşma sağlayamazsa, anlaşmazlık çözümü için çatışmacı yöntemlere başvuramazlar. Bu tür durumlar için zorunlu tahkimin yürütüldüğü Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK) devreye girer. Bu, Türkiye'de memurlar açısından toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde zorunlu bir sistemin uygulandığı anlamına gelir. Toplu sözleşme imzalanamadığı durumlarda, taraflar arasında uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı imzalandıktan veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı belirlendikten itibaren üç iş günü içinde, sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalama

yetkisine sahip olan kişiler, KGHK'ye başvurabilirler (md.33/III) (Uçkan Hekimler, 2023, s.54).

Tüm olumlu gelişmelere rağmen, grev hakkından mahrum bırakılan toplu sözleşme hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87, 98 ve 151 numaralı sözleşmelerinde vurgulanan kolektif sendika özgürlüğü ile uyumsuz durumdadır. Bu durum, sendika özgürlüğü ile toplu sözleşme ve grev hakları arasında bir ayırım veya birbirini zayıflatma yaklaşımının, sendikal özgürlüklerin etkinliğini ciddi şekilde azalttığı anlamına gelir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını kapsamlı biçimde koruyabilmek için, sendika kurma hakkının yanı sıra toplu sözleşme hakkındaki bu düzenlemenin, grev hakkıyla birlikte ve ayrıca memurların siyaset yasağının kaldırılmasıyla birleştirilmesi gerekmektedir (Görmüş, 2012, s.10).

2.2.3. Grev Hakkı Bakımından Kanun

Grev hakkı ve sağlanan güvence, sendikal birlikteliği ve toplu müzakere potansiyelini güçlendirir. Bu hak olmaksızın, diğer haklar etkinlik kazanamaz.

6289 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle, toplu sözleşme hakkının esas unsuru olan grev hakkının hem Anayasal hem de kanuni bir hak olarak kabul edilmemesi, aslında toplu sözleşme hakkının pratiğini ciddi şekilde kısıtlamaktadır. Çünkü endüstri ilişkileri sistemi, güç dengesini esas almaktadır. Bu dengenin bir tarafın lehine ağır basması halinde, adil bir toplu pazarlıktan bahsetmek güçleşir ve bu husus, güçlüünün güçsüze hâkim olmasına dönüşebilir. Mevcut durum içerisinde, bir yanda devletin otoriter gücüne sahip olan kamu işveren heyeti; öte yanda, toplu sözleşme müzakerelerinde herhangi güce veya yaptırıma sahip olmayan kamu görevlileri sendikaları bulunmaktadır. Grev yasağından kaynaklı güç dengesizliği, özgür olamayan, sınırlanmış bir toplu sözleşme sürecine neden olur ve bu da toplum kesimleri arasındaki çatışmaların artmasına sebep olabilir. Çünkü grev yasakları, sadece grevleri önlemekle kalmaz, aynı zamanda çalışma ilişkilerinde çatışmaları artırıcı bir etki yaratır (Görmüş, 2012, s.21).

Grev hakkı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde 54. madde ile işçilere tanınmış ve güvence altına alınmıştır. Ancak, kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda durum oldukça karmaşıktır. Anayasa'da, kamu görevlilerine özel bir grev hakkı düzenlemesi bulunmamaktadır. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, işçilerin grev hakkını korumaktadır, ancak bu hak kamu görevlileri için geçerli değildir. Anayasa ve Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu bir arada değerlendirildiğinde, Türkiye'de kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmadığını söylemek mümkündür. Bu durumu pekiştiren bir diğer unsur, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 5237 sayılı Türk

Ceza Kanunu'nun, kamu görevlilerinin grev yapmasını açıkça yasaklayan hükümler içermesidir (Sayın ve Gümüş, 2023, s.570).

Anayasa'da yapılan değişikliklerin ardından, 4688 sayılı Kanun üzerinde gerekli değişikliklerin yapılabilmesi için sosyal taraflar arasında uzlaşma sağlanamamış, bunun üzerine 4 Nisan 2012' de yürürlüğe giren 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanunun çoğu maddesinde değişiklikler yapılmış ve bahse konu Kanun'un ismi "*Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*" olarak değiştirilmiştir. 6289 sayılı Kanun ile memurların toplu pazarlık hakkı ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, ancak grev hakkı tanınmamış ve olası anlaşmazlıkların çözümü için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK) adlı zorunlu tahkim kurumu getirilmiştir. (Uçkan Hekimler, 2023, s.49).

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere maalesef Türkiye'de memurların grev hakkı yoktur. Memurlara grev hakkının tanınmaması sosyal politika açısından birçok farklı görüşü beraberinde getirebilir. Grev hakkının sınırlı olması, devletin istikrarını koruma amacını taşıyabilir. Özellikle kamu hizmeti sunan kurum ve kuruluşlarda çalışan memurların grev yapma yetkisi, kamu hizmetlerinin aksamamasını ve toplumsal düzenin korunmasını sağlamak amacıyla kısıtlanabilir görüşü bazı bilim insanları tarafından yaygın olarak kabul gören bir görüştür. Yani bu görüşe göre sağlık, eğitim, güvenlik gibi kritik alanlarda hizmet sunan memurların grev nedeniyle oluşacak aksaklıkları önlenmesi amaçlanmaktadır. Diğer bir perspektif ise, memurlara grev hakkı tanınmamasının demokratik hakların kısıtlandığı anlamına gelebileceğidir. Toplumsal katılım ve demokratik süreçlerin güçlenmesi açısından, memurların da grev hakkına sahip olması, işçi sınıfının haklarını savunabilmesi anlamında önemli olabilir. Bu görüşler arasında bir denge bulmak ve toplumsal ihtiyaçlara uygun bir çözüm getirmek, Türkiye'deki sosyal politika anlayışının gelişmesi açısından son derece önemlidir. Unutulmamalıdır ki, bu konudaki yaklaşımlar zaman içinde değişebilir ve toplumsal taleplere göre şekillenebilir.

GENEL DEĞERLENDİRME

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu görevlilerinin sendika özgürlüğü, toplu iş sözleşmesi hakkı ve grev hakkı gibi temel haklarını düzenlemekte ve güvence altına almaktadır. Bu bağlamda, kanunun sosyal politika açısından değerlendirilmesi yukarıda belirtilen üç önemli başlık altında değerlendirildiğinde:

Sendika Özgürlüğü: 4688 Sayılı Kanun, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkını tanımakta ve bu hakkı güvence altına almaktadır. Kanun, kamu görevlilerinin kendi aralarında sendika kurabilme ve mevcut sendikalara üye olabileme

hakkını sağlamaktadır. Sendika özgürlüğü, demokratik bir toplumun temel taşlarından biri olup, kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için etkin bir şekilde örgütlenebilmelerini mümkün kılmaktadır. Ancak bazı kamu görevlilerinin sendikal haklarının kısıtlanmış olması, sendika özgürlüğü açısından eleştirilebilecek noktalardır.

Toplu İş Sözleşmesi Hakkı: 4688 Sayılı Kanun, kamu görevlilerinin toplu iş sözleşmesi yapma hakkını düzenlemektedir. Kanun, toplu iş sözleşmesi süreçlerinin nasıl işleyeceğini belirlemekte ve bu süreçlerin adil ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Toplu iş sözleşmesi hakkı, kamu görevlilerinin ücret, çalışma koşulları ve diğer özlük hakları konularında daha iyi şartlar elde etmeleri için müzakere yapabilmelerine olanak tanımaktadır. Bu durum, kamu sektöründe çalışanların yaşam standartlarının yükseltilmesine ve iş barışının korunmasına katkı sağlamaktadır. Ancak Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti (KGSH) ile Kamu İşveren Heyeti (KİH) arasında gerçekleşen toplu görüşme sürecinin oldukça merkezi bir yapıda olması ve KİH'nin tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi uluslararası alanda oldukça eleştirilmektedir.

Grev Hakkı: 4688 Sayılı Kanun'da grev hakkı bulunmamaktadır. Bu durum, kamu görevlilerinin taleplerini daha güçlü bir şekilde dile getirmelerine ve haklarını savunmalarına engel teşkil etmektedir. Grev hakkının olmaması, kamu görevlilerinin sendikal mücadelesinin etkisini sınırlamakta ve hak arama özgürlüklerini kısıtlamaktadır. Bu durum, sendikal hareketin güçlenmesini ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının daha etkin bir şekilde iyileştirilmesini zorlaştırmaktadır.

SONUÇ

Yayılmacı ve küresel ekonomik düzenin yol açtığı ince eşitsizlikleri hafifletme, mağduriyetleri ve kayıpları gidermek, toplumsal adalet ve eşitlik ideallerine erişme, iş huzurunu ve toplumsal bütünlüğü koruma amacıyla, sosyal politikaların ne denli kritik olduğu kabul edilmiş bir gerçektir. Ancak, bu politikaların kapsamı, etkisi ve yoğunluğu konularında farklı görüşler bulunmaktadır. Aynı şekilde, demokrasinin olmazsa olmaz unsurlarından biri olarak kabul edilen sendikalar ve bu alandaki haklar hem ulusal hem de uluslararası belgelerle koruma altına alınmış olmasına rağmen, bu hakların uygulanmasına yönelik düzenlemeler çeşitli özelliklere sahiptir. Sendikal haklar, temel insan haklarıdır ve toplumsal barış ile çalışma barışının sarsılmaz güvencesidir. Bu hakların sınırlandırılması veya etkisiz hale getirilmesi, başlangıçta işverenlere (kamuda hükümete) ekonomik avantajlar sağlayabilir, cari açığa, iç borçlanmaya ve bütçeye faydası oluyor gibi gözükabilir. Ancak uzun vadede, bu tür sınırlamalar büyük tehditleri beraberinde getirerek çalışma huzurunu ve barışını tehdit

eden sonuçlara neden olabilir, toplumsal barışı ortadan kaldıracaktır ve nihayetinde kendini demokratik sosyal ve hukuk devleti olarak nitelendiren devletleri sosyal politikaların etkinliği açısından uluslararası otoriteler tarafından eleştiriye açık hale getirebilir.

İşçilerin perspektifinden, sendikal hakların eski bir mücadele konusu olarak kabul edildiği ve hukuki açıdan bu hakkın kullanımına yönelik kısıtlamaların kaldırılması anlayışının devlet tarafından benimsendiği açıkça bilinmektedir. Ancak, Türkiye'nin de kabul ettiği uluslararası sözleşmelerin gerekliliklerini tam olarak yerine getirmediği bir noktaya gelinmiştir. Bilhassa kamu görevlisi sendikalarına üyelikle ilgili yasaklar ve kısıtlamalar son derece geniş bir biçimde ele alınmış ve uluslararası denetim organları tarafından eleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararlarıyla, AİHM'nin de doğrultusunda, kamu görevlisi sendikalarına üyelikle ilgili 4688 sayılı kanundaki yasak kapsamının azaltılmasına rağmen, hala imzalanıp iç hukukta yer bulan uluslararası sözleşmelere uygun değildir. Diğer bir ifadeyle sendikaya üye olamayacak kamu görevlilerinin kapsamının genişliği diğer uluslararası endüstri sistemleriyle kıyaslandığında örgütlenme özgürlüğü açısından ilkel ve demokratik olmamakla nitelendirilmektedir. Buda doğal olarak sosyal adalet açısından memurları dezavantajlı duruma sokmaktadır.

Diğer yandan toplu pazarlık açısından düşünüldüğünde, toplu sözleşme hakkı ile kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarına tanınan yetki, uyuşmazlıkların zorunlu tahkimle çözülmesi ilkesiyle birlikte gelmektedir. Bu hak, kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlığı etkili bir şekilde yürütebilmesi için kritik bir araç olan grev hakkı ile tamamlanmalıdır ancak maalesef ülkemizde grev hakkının yokluğu, toplu sözleşme hakkını anlamsız kılarak, anayasal bir hak olma özelliğini zayıflatmakta ve bu hakkın kullanımını büyük ölçüde engellemektedir. Gerçekte, kolektif sözleşme hakkı ile grev hakkı birbirinden ayrılamayan unsurlardır. İş ilişkileri sisteminde grev hakkının olmaması durumunda, kolektif sözleşme sürecinin hakem kurulu tarafından sonlandırılması ve kurulun hükümetin önerisine yakın bir karar alması, kurulun bağımsızlığını ve tarafsızlığını sorgulanır hale getirmiştir. Ek olarak, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun aldığı bu karar, memurların güvenini boşa çıkartmıştır. Yapılan değişiklikten sonra, kamuda çalışan tarafların özgür iradeleriyle uzlaşarak kolektif sözleşme imzalaması pek olası görünmemektedir. Kanun bu biçimiyle kolektif sözleşme değil, tek taraflı sözleşme yasasıdır.

Türkiye'deki memur grev yasağı algısı, devletin toplumun bazı kesimlerini bir tehdit olarak görmesinin bir yansıması gibi algılanmaktadır. Cumhuriyetin 100. yılında modern Türkiye hedefine ulaşmak için en başta devletin milletini bir tehlike olarak görmemesi konusunda adım atılmalıdır. Kamu görevlilerinin devlete tehdit

oluşturacakları düşüncesinden vazgeçerek, eksik olan toplu sözleşme hakkını grev hakkıyla tamamlamak önemli bir demokratik ve sosyal politika adımı olacaktır. Bilimsel çalışmalar grev yasağının, toplumsal barışı ve adaleti sağlamaktan çok toplumsal kesimler arası çatışmaları artırma eğiliminde olduğunu göstermektedir. ILO normları ve uluslararası kanunlar nezdinde, memur sendikaları ile yapılan müzakereler sonucunda asgari hizmetler ve bu hizmetlerin yürütülmesi için zorunlu olan minimum çalışan personel sayısının hesaplanarak, memurlara asgari hizmetleri sağlayacak biçimde grev hakkı tanımanın toplu sözleşme gücünü artırıcı ve toplumsal gerilimleri azaltıcı bir etki yapacağı değerlendirilmektedir. Kamu görevlileri sendikalarına grevli toplu sözleşme hakkının sağlandığı bir endüstri ilişkileri sisteminde, sendikaların üyelerini etkili bir şekilde temsil edebilme gücü de hiç kuşkusuz artacaktır. Kamu çalışanlarının sendikal haklarının güçlendirilmesi, sosyal politika açısından değerlendirildiğinde, demokratik bir perspektifle ele alınmalı ve örgütlenmeyi teşvik etmek, çalışanların sosyal refahlarını artırmak adına önemli bir adım olmalıdır. Kamu çalışanlarının daha güçlü sendika haklarına sahip olmaları, sosyal politika açısından önemli bir adım olup, bu haklar sayesinde elde edilecek refah ve ilerleme toplumun geneline olumlu bir katkı sağlayacaktır. Son olarak, kanun, kamu görevlilerinin sosyal haklarını kısmen güvence altına alsa ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine katkıda bulunsa da daha kapsayıcı ve dengeli bir yaklaşımla grev hakkının sağlanması genişletilmesi, kamu görevlilerinin hak arama süreçlerinde daha etkili olmalarını sağlayabilir.

KAYNAKÇA

- Altan, Ö. Z. (2003). Sosyal Politika, Anadolu Üniversitesi Yayın No:1477, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Altan, Ö. Z. (ed.), (2007). Sosyal Politika, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayını, 1. Baskı, 3-82.
- Arıcı, K. (2006). Sosyal Politika Araçlarından Biri Olarak İş Hukuku, 1936 Tarih ve 3008 Sayılı İş yasasının 70. Yılında Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla İş Yasalarımız. Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Semineri, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF ve Türk-İş Yayını, 77-83.
- Bülbül, O. (2009). Uluslararası Belgeler Karsısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Cindemir, H. (2017). Establishment and Organization of Public Servants Trade Unions in Turkey. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 16(1), 99-113. <https://doi.org/10.21547/jss.272973>
- Çelik, A. (2010). Vesayetten siyasete Türkiye’de sendikacılık: Parti-Devlet ilişkileri (1946-1967). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çubuk, A. (1983). Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, İ.İ.B.F Yayın No:18, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Demir, F. (2006). Bir Sosyal Politika aracı Olarak 70. Yılında 1936 Tarihli İş Kanunu ve Çalışma Hayatımıza Yansımaları, Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Semineri, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF ve Türk-İş Yayını, 84-99.
- Duyuş, E. S. (2010). Kamu Sendikaları, Türkiye’de Kamu Sendikalarının Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erdut, Z. (2004). Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika. Çalışma Ve Toplum, 2(2), 11-37.
- Eren, H. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, VI(1-4), 105–132. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ebyuhfd/issue/63548/969956#article_cite
- Görmüş, A. (2012). Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı. Sosyal Bilimler Metinleri, 2012(1), 1-28.
- Güleç, M. (1990). Memurlar ve Sendikalar, Ankara: İmge Yayınları
- Havan, C. (2023). Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Gelişmeler–4, Kutlu (Ed). Kamuda Sendika-Siyaset İlişkisinin Sendikal Tercihe Etkisi: Bağımsız Yerel Haksen Örneği, içinde (359-387). Platunus Yayınevi. DOI:10.5281/zenodo.10017830
- Koray, M. (2007). Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak. Çalışma ve Toplum, 4(15), 19-56.
- Kutal, M. (2006). Sosyal Politika Araçlarından Biri Olarak İş Hukuku 1936 Tarih ve

- 3008 Sayılı İş yasasının 70. Yılında Ekonomik ve Sosyal Boyutlarıyla İş Yasalarımız, Sosyal Devlet ve Sosyal Politika Semineri, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF ve Türk-İş Yayını, 100-115.
- Lordoglu, K. ve Özkaplan, N. (2005). Çalışma İktisadı, İkinci Basım, İstanbul: Der Yayınevi.
- Mahiroğulları, A., (2006). Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye de Memur Sendikacılığı. İktisat Fakültesi Mecmuası , 55, (1), 143-189.
- Makal, Ahmet (1999) Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920- 1946, Ankara: İmge Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). 1924 Anayasası, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sayın, K. E. ve Gümüş, C. (2023). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı. Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5(2), 567-622. <https://doi.org/10.59933/tauhfd.1411610>
- Soysal, M. (1997). 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Şenkal, A., Doğan, M. (2012). Sosyal Politika Ve Sosyal Haklar; Vatandaşlık Haklarının Yeniden Kavramsallaştırılması Arayışı, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.9, S.17, 63-80
- Şişman, Yener, (2013). Sosyal Politika Cilt-1, Eskişehir: Açık öğretim Fakültesi Yayınları.
- Talas, C. (1992). Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tokol, A., Alper, Y. (2012). Sosyal Politika, (2. Baskı), Bursa: Dora yayıncılık.
- Tuncay, C. (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9, 157–175.
- Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. Akademik İncelemeler Dergisi, 8(3): 275-305.
- Uçkan Hekimler, B. (2023). Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Paradoksu: Güçlü Sendikacılık mı, Bağımlı Sendikacılık mı? Journal of Social Policy Conferences (84), 43-57. <https://doi.org/10.26650/jspc.2023.84.1288455>
- Yalın, M. (2023). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Sosyal Politika. Adalet Dergisi (71), 341-387. <https://doi.org/10.57083/adaletdergisi.1391692>
- Yorgun, S. (2013). Sosyal Politika Açısından 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu. Çalışma ve Toplum, 4(39), 357-380.