

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ HUKUKİ GELİŞMELERİ

Prof.Dr. Kamil TURAN
Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F.
Çalışma Ekonomisi Endüstri İlişkileri
Bölüm Başkanı

I- Giriş

Otuz yıldan fazla bir zamandan beri çalışma hayatımızın en önemli konularından biri olarak kamu oyunda tartışılan Kamu Görevlileri Sendikacılığı, diğer bir deyimle memur sendikacılığı, bu günlerde ülkemizin gündeminin baş köşesinde yerini almaktadır. Çünkü otuz küsur yıldan beri Türk kamu görevlilerinin bazen temposunu düşüren, fakat bazende alevlenen ama peşi hiçbir zaman tamamıyla bırakılmayan ısrarlı ve kararlı mücadelesi sonucunda, nihayet bu konuda bir Kanun tasarısı hazırlanarak Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

Meclis Genel Kurulunun yeniden onayına sunulması beklenen bu tasarı kanunlaştığı takdirde, çalışma hayatımızda hak mücadelesi zemininde yeni bir dönem başlayacaktır. Bu yeni dönemde işçiler yanında Kamu görevlilerimiz de hak mücadelesini meşru bir zeminde sürdürmek imkanı bulacak, statü hukukuna göre çalışan kamu görevlileri ile hizmet akdine göre çalışan işçiler arasındaki farklılık nispeten azaltılmış olacak ve en önemlisi kamu görevlileri üzerinde günümüze kadar egemen olan "hükümdar devlet" anlayışı yerini "koruyucu devlet" anlayışına bırakacaktır.

Ayrıca kamu görevlilerimizle ilgili bu tasarının kanunlaşması Türk toplumunun demokratikleşme doğrultusunda yaptığı hamlelerden en önemlilerinden birisini daha gerçekleştirmiş olacaktır.

"Kamu Görevlileri Sendikalarının hukuki gelişmeleri gerek Dünya'da ve gerekse Türkiye'de çok yavaş bir seyir takip etmiştir. Bu çalışmada önce, Kamu Görevlileri Sendikalarının tarihi gelişmeleri, ortaya çıkış sebepleri ve hukuki özellikleri değerlendirildikten sonra, Büyük Millet Meclisi gündemine sunulma safhasına gelen Kamu Görevlileri

Sendikaları Kanun tasarısının takip ettiği sancılı hukuki gelişmeye yer verilecektir. Böylelikle bir taraftan Kamu Görevlileri Sendikalarının amaç ve ilkeleri ana özellikleri itibarıyla tanımlanırken, diğer taraftan Meclis Gündemine sunulan Kamu Görevlileri Sendikaları fikrinin gelişme safhaları değerlendirilmeye tabi tutulacaktır.

II-KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Kamu Görevlileri Sendikalarının tarihi gelişmesinde en önemli unsur, sanayi ihtilalinden sonra işçi sendikalarının bütün sanayileşmiş ülkelerde kaydettiği dinamik gelişmedir.

İşçi sendika hareketinin hak kazanımı mücadelesi verdiği XIX. yüzyılda, kamu görevlileri, çalışanlar Dünya'sının talihi insanları olarak kabul edilmişlerdir. İşçilerin arz ve talep kanununa göre emeklerini pazarladıkları ve başta iş güvencesi olmak üzere her çeşit iktisadi ve sosyal haklardan mahrum buldukları bu dönemde, kamu görevlileri muhatapları olan devletin kendilerine sağladığı hukuki bir statüden yararlanmakta ve en azından iş güvencesine sahip bulunmaktadırlar.

Osmanlı Devletinin sosyal ve kültürel yapısında kamu görevlilerinin sahip bulunduğu bu avantajlar o kadar iyi anlaşılmalıdır ki, her anne kızına memur bir damat bulmayı hayal etmiş, İstanbul'un kibar hanımefendileri bu özlemlerini "katibim" şarkısıyla dile getirmişlerdir.

İşçi sendikacılığı hareketi modern iş hukukunun ortaya çıkması ve dar anlamda iş hukukunun yerini geniş anlamda iş hukuku kavramına bırakmasından sonra, sosyal kesimler üzerindeki stratejisini değiştirmeye başlamıştır. Bu yeni strateji sonucunda işçi sendikacılığı hareketi sanayide çalışan işçilere ilave olarak serbest meslek sahiplerinin, tarım işçilerinin, kamu görevlilerinin mensubu buldukları sosyal kesimleri de mücadele alanlarına dahil etmiştir. Diğer taraftan bir tepki hareketi olarak işverenler de kendi sendikalarını oluşturmaya başlamışlardır. Bütün bu tarihi gelişmeler toplumlarda bütün sosyal kesimlerde topyekün bir sendikalaşma hareketinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.

Bu akım ve anlayış o kadar kabul görmüştür ki, 1919 yılında kurulan ve çalışma hayatını teşkilatlandırmak amacı ile faaliyet gösteren Milletlerarası Çalışma Teşkilatı bütün sözleşme ve tavsiye kararlarında yalnız "işçiler" kavramını değil daha geniş bir kavram olan "çalışanlar" kavramını ilke olarak hedef almıştır.

Kamu görevlileri sendikalarının sanayileşmiş Dünya ülkelerinde de meşru temelde kurulma ve gelişmeleri kolay olmamıştır.

İşçi sendikacılığının gelişmeye başladığı günlerden itibaren, Devlet'te sendikacılık konusu, sonu gelmeyen tartışmalara sebebiyet vermiştir.

Kamu görevlileri sendikacılığı, kendisini meşru zeminde kabul ettirmek devletle kamu görevlileri arasındaki hukuki ilişkileri değiştirmek için mücadele vermiştir. Bunun için bir taraftan kamu görevlilerine sendikal hürriyetlerin verilmesi ve uygulanması hakkı talep edilirken, diğer taraftan kamu gücü sahip olduğu yetkilerin bir kısmından feragate zorlanarak bir uzlaşma ortamı yaratmaya çalışılmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarını serbestçe uygulayabilmeleri için, devlet bazı yetkilerinden vazgeçerek Kamu Görevlileri sendikaları ile onların üyelerine serbesti tanımak zorunda kalmıştır.

Bu serbesti sonucunda Kamu Görevlileri Sendikaları ve bu kuruluşların üyeleri serbestçe faaliyet göstererek, kamu görevlilerinin toplu çıkarlarını savunmayı yüklenmiş ve böylelikle genel bir uzlaşma ortamının doğmasına razı olmuşlardır.

Bütün tarihi gelişmesi boyunca işçi sendikacılığının izinden yürüyen Kamu Görevlileri Sendikacılığı, yinede elde ettiği hakları işçi sendikacılığının hakları ile eşitleyememiştir. Bunun en önemli sebebi Kamu görevlilerinin statü hukukuna göre, işçilerin ise daha farklı bir statü olan hizmet akdi ilkesine göre çalışmış olmalarıdır.

III- KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ ORTAYA ÇIKIŞ SEBEPLERİ

Kamu Görevlileri Sendikalarının ortaya çıkışını sağlayan bir çok sebebi burada sıralamak mümkündür. Bu sebeplerin hemen hemen hepsinin dayanağının üç önemli gelişmeden kaynaklandığını görmekteyiz.

Demokratik hak ve hürriyetlerin Dünya da yaygınlaşması, Devlet dediğimiz organizasyonun yapı değiştirmesi ve Kamu görevlileri ile Kamu sektöründe çalışan işçilerin benzer hükmi şahsiyet veya hükmi şahsiyetlere bağlı olarak çalışmaları bu kuruluşların Dünya ülkelerinde yaygınlaşmalarına sebebiyet vermiştir.

1- Dünya'da Demokratik Hak ve Hürriyetlerin Yaygınlaşması

Demokratik hak ve hürriyetlerin bütün Dünya toplumlarında yaygınlaşması,

kamu Görevlilerini Devletin veya siyasi gücün mutlak ve tartışmasız otoritesine kayıtsız şartsız teslimiyetinden kurtarmıştır.

Demokratikleşme akımı karşısında daha fazla dayanamayan "Hükümdar Devlet" ve "Jandarma Devlet" teorileri, sert ve katı tutumlarını yumuşatarak toplumların siyasi, iktisadi ve sosyal özelemlerine cevap verme yolunu seçmişlerdir. Bunun sonucunda bu otoriter Devlet teorileri yerlerini "Koruyucu Devlet" ve "Sosyal Devlet" gibi Devlet anlayışlarını bırakarak, demokrasinin Devletin en mümeyyiz özelliği olduğu gerçeği kabul edilmiştir.

2- Devlet Organizasyonunun Yapı Değişikliği.

Klasik Devlet anlayışı yerine koruyucu, sosyal veya diğer bir deyimle demokratik devlet anlayışının genelde kabulü, kamu gücünü yapı değişikliğine zorlamıştır. Halkın iktisadi ve sosyal ihtiyaçlarının görülmesi için Devlet "Düzen" ve "Güvenlik" gibi klasik fonksiyonlarının dışına taşarak, demokratik Devlet anlayışının icabı olarak, iktisadi ve sosyal alanlara müdahale etmeye başlamıştır.

Vergi, iletişim, ulaşım, bayındırlık, eğitim, sosyal güvenlik ve buna benzer hizmetlerin alanlarının genişlemesinden ötürü, her geçen gün Devlet daha artan sayıda kamu görevlisi çalıştırmak durumu ile karşı karşıya gelmiştir.

Netice olarak sayıları çoğalan kamu görevlilerinin baskı gücü artmış ve bu gücü daha iyi kullanmak için bütün faaliyetlerini sendikalaşma talepleri etrafında yoğunlaştırmışlardır.

3- Kamu görevlileri İle Kamu Sektörü İşçilerin Fonksiyonlarının Benzerliği

Devletin iktisadi ve sosyal alanlara müdahalesi, bir taraftan kamu görevlilerinin sayısını çoğaltırken, diğer taraftan Kamu İktisadi Teşekkül ve Teşebbüslerinin toplum hayatındaki faaliyet alanlarını genişletmiştir. Bu durum Türkiye'de olduğu gibi kamu sektöründe önemli bir işçi kitlesinin çalıştırılması sonucunu doğurmuştur. Böylelikle Devlet kamu görevlileri yanında kamu sektörü işçilerine de muhatap olma durumuna gelerek, her iki sektörün işverenini olmuştur.

Bu durum tam olmasa da benzer hizmetler gören bu her iki sektörü birbirine yakınlaştırmıştır. Demokratik Devlet anlayışının eseri olan yeni memur grupları ve kamu sektörü işçileri, hizmet gördükleri alanda aynı işveren yani Devlete muhatap olmakla kalmamış, aynı zamanda kamu hizmetlerinin görülmesinde de doğrudan doğruya pay almışlardır.

Bu durum kamu Görevlileri kesimi ile Kamu Sektörü kesimi işçileri arasında ortak bir gelecek için işbirliği ortamını doğurmuştur.

Bu işbirliği anlayışı bazı batı ülkelerinde ideolojik ve organik beraberliğin doğmasına yol açmıştır.

IV- KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ BAZI ÖZELLİKLERİ

Kamu Görevlileri Sendikacılığı bir çok ülkede genel sendikacılıktan ayrı tutulmadığı için, özel olarak pek fazla incelenmemiştir. Bu sendikacılık türü tarihi gelişmesi itibariyle işçi sendikacılığına bağlı kaldığı için, işçi sendikacılığı içinde mütalaa edilmiştir.

Bütün bunlara rağmen, Kamu Görevlileri sendikacılığını işçi sendikacılığının tıpatıp bir kopyası olarak kabul etmek ve Kamu Görevlileri Sendikacılığının orijinal bir faaliyet alanı olduğunu, milletlerin hayatında farklı ve önemli bir yer işgal ettiğini göz ardı etmek mümkün değildir.

Kamu Görevlileri Sendikalarının bazı özellikleri konunun farklı bir platformda incelenmesi ihtiyacını ortaya çıkartmaktadır. Bu özellikler kısaca incelendiği takdirde bu gerçeği kabul etmek daha da kolaylaşmaktadır.

1- Meşru Zemin

Bütün Dünya ülkelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Kamu Gücünün muhalefeti ile karşılaşmışlardır. Daha sonra kamu gücünün ve kanun koyucunun bu direnci, kırılarak müsamahaya dönüşmüştür. Bunun sonucunda Kamu Görevlileri Sendikaları' nın kuruluşunun yolu açılarak kamu görevlilerinin genel sendikal hakları meşru zemine oturtulmuştur. Bu haklar günümüz demokratik devlet anlayışının temel ilkelerinden birisi haline gelmiştir.

2- Danışma Mekanizmaları

Kamu Görevlileri Sendikalarının görevi ve amacı patron-devlet karşısında üyelerinin toplu olarak haklarını korumak ve geliştirmektir.

Bu amaçla, taraf olan Devlet ve Kamu Görevlileri Sendikalarınca ortak danışma kurulları teşkil edilmektedir. Bu danışma mekanizmalarında taraflar bir takım hakları beraberce tartışarak çözüm yolları üretmektedirler. Maaşların tespit çalışmalarının düzenlenmesi, toplu görüşmelerin yapılması, gerektiği takdirde grev şartlarının tespit

edilmesi ve benzer konuların görüŖülmesi, bu danışma mekanizmalarının başlıca gündem maddelerini oluşturmaktadır.

3- Uyum

Uyum ilkesi hem devlet hizmetlerinin görülmesi, hemde Kamu Görevlileri Sendikalarının varlık sebebi olarak çok önemlidir.

Kamu Görevlileri Sendikaları ulti eapında bu kamu kuruluşlarında organize olmakla üyelerinin haklarını savunmak zorundadır. Buna karşılık Devlet, kamu hizmetlerinin aksatılmadan gereğince görülmelerini sağlamak zorundadır. Devletin bu görevini diğeri işverenlerin çıkar ilkesi ile karıştırmamak lazımdır.

Gerek Kamu Görevlileri Sendikalarının hak savunma görevi ve gerekse Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirmek görevinden vaz geçilemeyeceğine göre, her iki tarafın toplu görüşmelerde uyum halinde hareket etmelerinden başka çare yoktur.

4- Çoğulculuk

Kamu Görevlileri Sendikaları çoğulcu bir karaktere sahiptir. Bu durum aynı hizmet kolunda birden fazla sendikanın kurulması imkanını vermektedir. Fakat bu ilke üye gücünün dağılmasına sebebiyet verdiğı için, Kamu Görevlileri Sendikalarının önemli bir zaafını teşkil etmektedir.

5- Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Sendika İlkesi

Kamu Görevlileri Sendikalarının sayısı ne olursa olsun, hepsinin muhatabı aynı tüzel kişidir. Bu tüzel kişi Devlettir. Devlet mekanizmasındaki bütün kurumlar bir ve bütünlük içinde işletilmek zorunda oldukları için, Devletin bütün Kamu Görevlileri Sendikaları ile ayrı ayrı doğrudan muhatap olması ve ayrı ayrı toplu görüşmeler yapması mümkün değildir.

Bu sebepten ötürü Devlet Kamu Görevlileri Sendikaları ile olan ilişkilerinde "Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Konfederasyonu"nu muhatap almak zorundadır. Çoğunluk ilkesine göre kurulan diğeri konfederasyonlar bu sebepten dolayı ikinci planda kalmakta, fiiliyatta kamu görevlilerinin müzakere gücünün bölünmesi gibi bir durumun doğmasına sebebiyet vermektedirler.

6- Uzlaşma İlkesi

Kamu Görevlileri Sendikalarının her zaman Devlet otoritesi ile karşı karşıya gelmeleri mümkündür.

Devlet otoritesi hem hizmetlerde disiplin gücünü sağlamak, hem de hizmetlerin tek taraflı değerlendirilmesi yetkilerine sahip bulunmaktadır. Aynı zamanda Devlet, Kamu Görevlileri Sendikaları üyelerinin sendikal yetkilerini suistimal etmemelerine dikkat etmek durumundadır.

Diğer taraftan Devlet kamuda sendikal hakların tam olarak uygulanmasını da temin etmekle mükelleftir.

Bu durum da Devlet zor bir ikileme karşı karşıya gelmektedir. Çünkü kamu hem sendikal hakların uygulanmasını sağlamak, hem de kamu hizmetlerinde disiplinin teminine ve kamu çıkarlarının korunmasına nezaret etme mecburiyetindedir.

Çok zor olan bu dengenin kurulabilmesi, tarafların her türlü ikili ilişkilerinde "Uzlaşma" ilkesine ne kadar önem verdiklerine bağlıdır.

Bütün ilişkilerinde taraflar, uzlaşma ilkesini temel kural olarak benimsedikleri takdirde, Kamu Görevlileri Sendikacılığının sistem olarak yaşatılması ancak o zaman imkan dahiline girebilmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin aksatılmasına sebebiyet veren her olay, uzun vadede, Kamu Görevlileri Sendikalarının mevcudiyetinin yeniden tartışılmasına uygun, anti demokratik bir ortamın oluşmasına sebebiyet verecektir.

V- KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ TÜRK HUKUKUNDA GELİŞMELERİ

Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikalarının hukuki planda gelişmesi karmaşık bir seyir takip etmiştir. Bu dönem içinde iki ayrı Anayasa devreye girmiş, kısa bir meşrulaşma dönemi yaşanmış, çok sayıda kabul edilmiş milletlerarası sözleşme hükümleri ile iç hukukumuzun yapısı arasında çatışmalar ortaya çıkmış, fiili durumlar yaşanmış, Anayasa'da değişiklik yapılarak, nihayet siyasi otoritenin müsamahası elde edildikten sonra, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı hazırlanarak Meclise sunulmuştur. Fakat 1998 yılı Şubat ayı içinde siyasi sebeplerden ötürü TBMM'nde tasarı konusunda yapılan çalışmalar durdurulmuştur.

Ne var ki Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı'nın hazırlanmasına kadar geçen dönem içinde Türk hukukunda meydana gelen gelişmeleri dört dönem içinde incelemek mümkündür.

1- 1961 Tarihli Anayasa Dönemi

1961 Tarihli T.C. Anayasası hazırlandığı döneme göre, Kamu Görevlileri Sendikacılığı konusunda ileri bir adım atmıştır. Çünkü bu Anayasa ilk şekli ile 46 ıncı maddesinde sendika hakkını yalnız işçi ve işverenlere değil, "Çalışanlara" tanımıştır. Anayasa'da sendikal hakkın "Çalışanlara" tanınması kamu görevlilerinin de sendika kurma kapsamına alınmasını mümkün kılmıştır.

1961 Anayasa'sının bu hükmünden hareket edilerek, 624 Sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkartılmış ve böylelikle kamu görevlilerinin sendikalar kurmalarının yolu açılmıştır.

Fakat 12 Mart 1971 Muhtırasından sonra 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 Sayılı Kanun'la 624 Sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu ilga edilerek, memurların sendikalaşması yasaklanmıştır.

Ayrıca Anayasa'nın 119 uncu maddesinde "Memurların Sendikalara Üye Olamayacakları" hükmüne yer verilmiştir.

2- 1982 Tarihli T.C. Anayasası

12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra yeni bir Anayasa'nın hazırlanmasına karar verilmiş, 7 Kasım 1982 tarihinde 1982 tarihli T.C. Anayasası kabul edilmiştir. Yeni Anayasa'nın "Sendika Kurma Hakkı" başlığını taşıyan 51 nci maddesinde sendika kurma hakkı yalnız işçilere ve işverenlere verilmiştir.

1982Anayasa'sının kamu görevlilerine sendikalaşma yolunu kapatması, daha sonraki yıllarda kamu görevlilerinin sendikal hakları elde etme mücadelesine engel olmamış, kamu görevlileri önce dernekler kurarak ,daha sonra bu derneklere sendika adı vererek ve merkezlerine sendika tabelaları asarak fiili durum yaratmışlardır. Bu fiili durumun yaratılmasında, özellikle seçim öncesi dönemlerde siyasi parti liderlerinin yaptıkları seçim vaatlerinin de büyük bir etkisi olmuştur.

3-Milletlerarası Sözleşmelerin Türkiye Tarafından Kabulünün Etkisi

1932 yılında Milletlerarası Çalışma Teşkilatına üye olan Türkiye bu tarihten itibaren çok sayıda Milletlerarası sözleşmeyi onaylayarak, iç mevzuatını bu sözleşmelerin içerdiği ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırmayı taahhüt etmiştir.

Türkiye'nin onayladığı sözleşmeleri üç grupta toplamak mümkündür. Böylelikle Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, Avrupa Kuruluşları, Birleşmiş Milletler Teşkilatı Türkiye'nin milletlerarası alanda yaptığı taahhütlerin odak noktası haline gelmiştir.

A) Milletlerarası Çalışma Teşkilatı

1932 yılında Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'na üye olan Türkiye, üyeliğe kabulü ile hem Teşkilatın Anayasası hükümlerini kabul etmiş, hem de günümüze kadar çıkarılan 38 MÇT sözleşmesini onaylamıştır.

Onaylanan bu belgelerden özellikle sendikal hürriyetlerin kabulüne yer veren sözleşmelerden en önemlileri şunlardır.

a) Milletlerarası Çalışma Teşkilatı Anayasası

MÇT Anayasası'nın başlangıç bölümünde "Sendika Özgürlüğü İlkesinin Onaylanmasına" yer verilmiş, Türkiye MÇT'na üye olmakla zaten bu ilkeyi kabul etmiştir.

b) Sendika Hürriyeti ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması Sözleşmesi

87 Sayılı sözleşme olarakta kısaca adlandırılan bu sözleşme, çalışanlar için sendika ve teşkilatlanma hürriyetini konu almaktadır. (Md. 2 ve 3/2) 9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilmiş, Türkiye bu sözleşmeyi 25 Şubat 1993 tarihinde onaylamıştır.

c) Teşkilatlanma ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme

Konumuz itibariyle çalışanların sendikal hak ve hürriyetlerini esasa bağlayan 1 inci ve 6 ıncı maddeleri önem taşımaktadır. Bu sözleşme 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilmiş, Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanmıştır.

d) Kamu Hizmetlerinde Teşkilatlanma Hakkının Korunması ve Çalışma Şartlarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi

151 Sayılı Sözleşme olarak ta anılan bu sözleşmenin 1/1,2,3 ve 4/1 maddeleri kamu görevlilerine sendikalaşma hakkını net bir şekilde tanıması bakımından önemlidir. Sözleşme 27 Haziran 1978 Tarihinde kabul edilmiş, Türkiye tarafından 25 Kasım 1992 (veya 11.12.1992) Tarihinde onaylanmıştır.

B) Avrupa Kuruluşları'nın Belgeleri

Türkiye'nin Avrupa Kuruluşları ile Yoğun İlişkisi Ülkemizin 12 Aralık 1949 Tarihinde Avrupa Konseyine Üye Olması ile Başlamıştır. Konumuz itibariyle Avrupa kuruluşları kapsamı içerisinde iki belge ön plana çıkmaktadır.

a) İnsan Hakları ve Temel Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi. Bu sözleşmenin II/1 maddesi "herkese sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı" tanımıştır.

4 Kasım 1950 tarihinde kabul edilen bu sözleşme, Türkiye tarafından 18 Mayıs 1954 tarihinde onaylanmıştır.

b) Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 inci maddesi "Tüm çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunması için teşkilatlanma ve teşkilatlara üye olma hakkını" güvenlik altına almaktadır.

Avrupa sosyal şartı 18 Kasım 1961 tarihinde kabul edilmiş, birtakım çekinceler konularak Türkiye tarafından 7 Ağustos 1989 tarihinde kabul edilmiştir.

C) Birleşmiş Milletler Teşkilatı Belgeleri

a) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

Beyannamenin 23/4 maddesi "Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma yada sendikaya üye olma hakkı vardır" hükmü ile sendikal hak ve hürriyetlerini geniş bir perspektif içinde yorumlamıştır.

10 Kasım 1948 de kabul edilen Beyanname, 27 Mayıs 1948 tarihinde Türkiye tarafından kabul edilmiştir.

b- Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi

Sözleşmenin 8/1-a maddesi herkesin sendika kurma hakkına yer vermektedir.16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen sözleşme henüz Türkiye tarafından onaylanmamıştır.

c) Kişisel ve Siyasal Haklar sözleşmesi

Sözleşmenin 22/1 maddesi herkesin teşkilatlanma hakkına yer vermektedir.

26 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen bu sözleşme de Türkiye tarafından henüz onaylanmamıştır.

Kamu Görevlileri Sendikaları konusunda Türkiye'nin onayladığı veya onaylamakta tereddüt ettiği sözleşmeler açısından durumu gayet açıktır. MÇT. Belge ve sözleşmeleri sendikalaşma hak ve hürriyetini "yalnız işçi ve işverenlere" değil "çalışanlara ve işverenlere" tanınmış bir hak olarak kabul etmektedir.

Buna karşılık Avrupa Kuruluşlarının ve Birleşmiş Milletler Teşkilatı belge ve sözleşmeleri bu hakkı "Herkes" için kabul etmektedir.

Bu durum karşısında önemli bir gerçek ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin onayladığı ve onaylamadığı bütün milletlerarası belgelerde, kamu görevlilerinin sendikal teşkilatlar kurmak hakkının tartışmasız bir şekilde kabul edildiği ve bu hakkın güvence altına alındığı hiçbir tereddüde yer vermeyecek şekilde kesinleşmiştir. Bu kesin durum kamu gücünün serbest iradesi ile yarım yüzyıllık bir dönem içinde yaratılmıştır. Artık geriye dönüş mümkün değildir.

4- 1993 Tarihinden Günümüze Kadar Olan Dönem

151 Sayılı MÇT sözleşmesinin 25 Kasım 1992 tarihinde kabulünden sonra Kamu Görevlileri Sendikaları konusunda Türkiye' de tartışmalar daha da yoğunlaşmıştır.

Bazı bilim adamlarının görüşüne göre 151 Sayılı Sözleşmenin onaylanması ile mesele bitmiştir. Artık Kamu Görevlileri Sendikalarının meşru zemine kavuşmaları tahakkuk etmiştir. Diğer bir kısım bilim adamlarına göre ise, 151 Sayılı sözleşmenin onaylanmasından sonra, iç mevzuatın sözleşmenin ilkeleri paralelinde yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmedikçe, Kamu Görevlileri Sendikalarının meşru bir planda faaliyet göstermeleri mümkün görülmemiştir.

Bunun için 1982 Anayasası'nın engel teşkil eden 51 nci maddesinin değiştirilerek 151 Sayılı Sözleşmenin doğrultusuna getirilmesi ve ayrıca kanuni bir düzenlemenin yapılması kaçınılmaz olmuştur.

Arada çıkarılan bakanlık genelgeleri ile bu sendikaların hukukileşmesi mümkün görülmemiştir.

Bu ikinci görüşü paylaşmamak mümkün değildir.

Nitekim siyasi otorite de bu ikinci görüşü paylaştığından hukuki çalışmalar aynı doğrultuda inkişaf etmiştir.

Bu yüzden 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 Sayılı Kanunla Anayasa'da gerekli değişiklikler yapılmıştır.

Anayasa'nın 53 üncü maddesine eklenen bir fıkra ile ;

128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren Kamu Görevlileri için: Sendika kurmak, üst kuruluşlar meydana getirmek ve toplu görüşme yapmak hakları hükme bağlamıştır. Bu arada 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun mülga 22 nci maddesi 12.6.1997 tarih ve 4275 Sayılı Kanun ile ihya edilerek "Devlet Memurları Anayasa ve özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurulabilir ve bunlara üye olabilirler" hükümlerine yer verilmiştir.

Ayrıca bu haklara ilişkin usullerin Kanunla düzenleneceği hususunda mevzuatta hüküm bulunduğundan, daha önce bahsedilen Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısının hazırlanarak Meclise sevkî mümkün olabilmıştır.

VI- SONUÇ

Bütün tarihi süreci içinde Kamu görevlileri sendikaları hukuki ve teşkilatlanma bakımından işçi sendikalarını örnek almışlardır. Bu kuruluşlar oluşumları boyunca işçi sendikalarının zengin tecrübelerinden yararlanmak istemiş talepleri ve hakları bakımından onların izledikleri yolda gelişme çabası göstermişlerdir. Fakat bütün bu gayretlere rağmen bu kuruluşların gelişmeleri statü hukukunun icapları doğrultusunda şekillenmiştir.

Aslında Kamu görevlilerinin hukukunun farklı istikamette şekillenmesinin beklenen ve normal bir sonuç olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Çünkü işçi ve memurlar farklı hukuki statülerin temsilcileridir. İşçiler hizmet akdi ilişkisine kamu görevlileri ise statü hukuku ilişkisine göre çalışmaktadırlar. Dolayısı ile işçilerin hakları iş hukuku alanı ile ilgili olduğu halde, kamu görevlilerinin hakları idare hukukunun kapsamı içinde düzenlenmektedir.

Farklı bir hukuki statüye sahip olmalarına rağmen Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları işçi sendikaları modelini örnek alarak toplu iş sözleşmesi ve grevli bir sendika modelinin oluşturulması konusunda hala ısrar etmektedirler. Bu taleplerini ileri sürerken İskandinav ülkeleri

veya ABD nin bazı federe devletlerindeki uygulamaları örnek olarak göstermektedirler.

Adı geçen ülkelerde devlet için çalışan birtakım işçiler sendikal haklar yanında, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına da sahip bulunmaktadırlar. Fakat bu kimseleri işverenleri Devlet veya belediyelere bağlayan hukuki bağlar, hizmet akdi olduğu için herhangi bir hukuki problem ortaya çıkmamaktadır. Modern iş hukukunun işçiye tanıdığı bütün haklara sahip bulunan bu kimseler, tabii kamu görevlilerine tanınan idare hukuku kapsamında kazanılan haklardan da yararlandırılmamaktadırlar.

Dünya'nın hiçbir ülkesinde kamu görevlilerinin hem iş hukuku, hem de idare hukuku kapsamındaki haklardan aynı zamanda yararlandırıldığı görülmemiştir. Bu bakımdan kamu çalışanları Türkiye'de hizmet akdi ve statü hukuku arasında tercih yapmak zorundadırlar.

Türkiye'de kamu görevlilerinin içinde buldukları karmaşanın çözümlenmesi için her şeyden önce işçi-memur ayırımının yapılması gerekmektedir. Bu ayırım yapıldıktan sonra kamu gücünü kullanmayan işçiler sendikal, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları ile donatılırken, memur veya kamu görevlilerinin statü hukukunun sağladığı haklar yanında sendikal ve toplu görüşme hakları ile yetinmeleri gerekecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

A) ESERLER

- CFDT - INFORMATION, Les Syndicats Dans le Monde, Aubin, 1979.
- EDMA, Le Syndicalisme, Encyclopedie du Monde, Actuel, 1978.
- GÜLMEZ Mesut, Memurlar ve Sendikal Haklar (Türkiye'de ve Dünya'da), İmge Kitabevi, Ankara, 1990.
- İZVEREN Adil, İş Hukuku (I,II,III), Doğu Matbaacılık, Ankara, 1974.
- KAMU-İŞ, Endüstri İlişkilerinde Gerekli Bilgiler ve Tablolar (I), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996.
- MARTINET Gilles, Septe Syndicali smes, Seuil, Paris, 1979.
- REYNAUD J-D., Les Syndicats en France, Arwand Colin, Paris, 1963.
- SAINT-JOURS Yves, Le Syndicalisme dans la Fonction Publique, La Documentation Française, 16 Juin 1975.
- TAŞÇI Ersin, Memurlar Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu-Sen, Nüans Kitabevi, Ankara, 1996

- TAŞKENT Savaş, İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No:26., 1993
- Türkiye'de Memur Sendikacılığı, Uluslararası Sempozyum, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları : 10, Ankara, 13-14 Eylül 1990.
- TURAN Kamil, Milletlerarası Sendikal Hareketler, Kalite Matbaası, Ankara, 1979.
- VERDIER J-M, Syndicats, Dalloz, Paris, 1966.

B) TÜRK MEVZUATI

- T.C. 1961 Anayasası
- T.C. 1982 Anayasası
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 624 Sayılı Devlet Personel Sendikası Kanunu

C) Milletlerarası Sözleşmeler ve Belgeler

- Milletlerarası Çalışma Teşkilatı (MÇT) Anayasası
- Filadelfia Bildirisi
- MÇT'nin Sendika Hürriyeti ve Teşkilatlanma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşme
- MÇT'nin Teşkilatlanma ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşme
- MÇT'nin Kamu Hizmetlerinde Teşkilatlanma Hakkının Korunması ve Çalışma Şartlarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşme
- Avrupa Konseyi Anayasası
- İnsan Hakları ve Temel Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi
- Avrupa Sosyal Şartı
- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
- Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi
- Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi