

İŞVEREN SENDİKACILIĞI BAĞLAMINDA KAMU İŞVEREN SENDİKACILIĞI

Şerefettin GÜLER*

Giriş

Sendikalar, yıllar önce ortaya konan doktrinlere göre düşünürler tarafından değil, uzun bir zaman dilimi içinde bizzat işçiler tarafından denenerak geliştirilmiş ve organize edilmiş kuruluşlardır.¹ Bugün çalışma hayatının vazgeçilmez aktörlerinden olan sendikalar birçok badireden sonra şu andaki konumlarına ulaşmışlardır. Her ülkenin kendine has şartları içinde gelişen sendikacılık, özellikle sanayileşmiş batı ülkelerinde ve Amerika'da çalışma hayatına uzun denebilecek bir süreden sonra egemen olmuştur.

Bu süreç birdenbire çalışma hayatına egemen olmamıştır. Bir birikimin zirveye ulaşması sonucu veya bardağı taşıran son damla örneğinde olduğu gibi 1768 yılında James Watt'ın buhar makinesini insanoğlunun hizmetine sunmasıyla doruk noktasına ulaşmıştır.² Bu birikim ile 1750-1760'lı yıllarda görünür hale gelen Sanayii Devrimi, aslında asırlarca önce başlamış olan bir sürecin zirveye ulaşması anlamına geliyordu.³

Sanayii Devrimi olmadan önce toplumda hakim olan çalışma düzeni de bu süreçte çok önemli bir role sahiptir. Gerek Batı'da gerek Osmanlı toplumunda esnaf ve küçük zanaat ilişkilerini düzenleyen loncalar, sadece çalışma koşullarının belirlenmesinde rol oynamamışlar, ayrıca ekonomik, sosyal ve hatta siyasi örgütler olarak kapalı bir sistem içinde toplum hayatında önemli fonksiyonlar görmüşlerdir.⁴ Sendikalar kendilerinden önce toplum hayatında hakim olan bu kuruluşların birikimini kullanmışlardır. Çünkü loncalar ve benzeri kuruluşlar, sadece çalışma hayatı üzerinde değil aynı zamanda toplumun birçok yapısını derinden etkileyen özelliklere sahiptirler.

Tarihin akışı içinde her şey gibi çalışma ilişkileri de zaman içinde değişmiştir. Tarım ve ticaretin egemen olduğu çalışma hayatı, makinenin, kol gücü yerine kullanılmasıyla yavaş değil çok hızlı bir şekilde değişir. Köylerden kentlere büyük göçler başlar. Küçük ve müstakil imalathaneler kapanarak yerini seri imalat yapan büyük fabrikalara bırakır. Değişen bu şartlar toplumun da dokusunu değiştirir. Yoğun göçlerle bir-

(*) TÜHİS (Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) Uzman Yrd.

¹Naci Önsal, **Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu**, Ankara, Kamu-İş Yayını, 1992, s. 99.

²Aytül Çolak, Ayhan Gençler, **Bilgi Çağında Çalışma İlişkileri**, www.bilgiyönetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?, s.1.

³Fernand Braudel, **Medeniyet ve Kapitalizm**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1996, s. 213.

⁴**Sendikal Örgütlenme**, İstanbul, Petrol-İş Yayın No: 72, 2001, s.49.

likte artan emek arzı işgücünü ucuzlaştırır. Çalışma çağında olmayanların kullanılması ve çalışma şartlarının kötüleşmesi ile birlikte yükselen şikayetler sendikal mücadele için zemin oluşturur.

Endüstri Devrimi aslında atbaşı giden iki dünyanın resmidir. Bir tarafta hızla değişen ve gelişen teknolojinin insan yaşamına getirdiği kolaylık; öbür yanda bu gelişmenin sosyal boyutunun göz ardı edilmesi sonucu oluşan sosyal sefalet. Endüstri devriminden aşağı yukarı yüz sene sonra 1859'da yazdığı 'İki Şehrin Hikayesi' kitabında Charles Dickens, sanayi devriminin getirdiği nimetlere ve yarattığı sorunlara işaret ederken şöyle diyordu; "zamanların en iyisiydi, zamanların en kötüsüydü; aydınlığın mevsimiydi, karanlığın mevsimiydi; umudun baharıydı, umutsuzluğun kışıydı⁵..." Bu şartlar; Kamil Turan'ın ifadesiyle " tarihin en gaddar ve gayri insani ilişkilerini çalışma hayatına tesis etmiştir."⁶ Yaşanan bu gayri insani süreç değinildiği gibi sendikal mücadele için bir zemin oluşturmuştur. Bağımlı çalışanlar yani işçiler büyük fabrikalarda seri imalat için çalışan yığınsal gruplara dönüşür. Önceleri liberal ekonomik anlayışın etkisiyle çalışma hayatına herhangi bir müdahale olmaz dolayısıyla bağımlı çalışanlar olarak nitelenen "işçi" ler çok kötü çalışma koşullarıyla karşı karşıya kalırlar. Uzun çalışma saatleri ve kötü çalışma koşulları karşısında işçiler kendi aralarında örgütlenerek haklarını savunmaya başlarlar. Bir tepki olarak başlayan bu hareketler yer aldığı ülke koşullarına ve benimsediği amaçlara göre başta İngiltere olmak üzere gelişmiş sanayii ülkelerinde önceleri yasaklanır, daha sonra sırasıyla İngiltere' de 1824, Fransa' da 1864 ve ABD' de 1842 yılında çıkarılan yasalarla serbest bırakılır.⁷ Alman çalışma hayatı ise diğer sanayileşmiş ülkelere nazaran biraz daha farklı bir yapı arzeder. Bu ülkede gerçek anlamda endüstrileşme, ancak, 19.yüzyılın ikinci yarısında kendisini göstermeye başlamıştır. Almanya da zaman zaman sendikal özgürlük kesintiye uğramış olsa da; 1861 yılında Saksonya'da ve 1869 yılında Kuzey Almanya Federasyonunda bu yasak kaldırılmıştır.⁸

1961 Yılına Kadar Türk Sendikal Hareketi

Osmanlı Dönemi Türk çalışma hayatı diğer sanayileşmiş ülkelere nazaran oldukça farklı bir seyir izler. Sanayinin geliştiği dönemlerde Osmanlı'da Ahiliğin bir devamı niteliğinde olan Loncalar çalışma hayatına hakimdir. Ahilik ve Lonca teşkilatlarının amacı üyeleri arasında yardımlaşmayı sağlamak ayrıca mesleki faaliyetlerin uygulanışını düzenlemek ve denetlemek olarak belirlenmiştir.⁹

⁵Nusret Ekin, **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İstanbul, İTO Yayın No: 1996-32, 1996, s.1.

⁶Kamil Turan, **Başlangıcından Cumhuriyet'e Kadar Türk Çalışma Hayatında İnsani Değerler Açısından Uygulamalar**, Ankara, Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan TÜHİS Yayın No: 38, 2000, s.127

⁷Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, İzmir, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No:22, 1992, s.24.

⁸Murat Demircioğlu, **Dünyada İşçi Sendikaları**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No: 14, 1987, s. 92.

⁹Grolier International Americana Encyclopedia, İstanbul, Sabah Yayınları Cilt 1, 1993, s.170.

Türk toplumu, birçok konuda olduğu gibi, işçi hareketleri konusunda da Osmanlı İmparatorluğu'ndan devir aldığı değerlerle yaşamıştır. Osmanlı İmparatorluğu sanayii devrimi ile çok geç tanışmıştır. 1890-1920 yıllarında imparatorlukta rastlanan feshane, baruthane, gaz idaresi, tramvay işletmesi gibi cılız sınai kıpırdanmalar, matbaanın yüz yıllık bir gecikme ile Osmanlı'nın sınırlarından içeri girebilmesi bir işçi sınıfından söz edilmesine olanak vermemiştir. Yabancıların yönetimindeki bu işyerlerinde işçilerin zaman içinde sergiledikleri direnişler pek ses getirmemiş¹⁰ ve bu tür girişimlerin önlenmesi için yasaklar devreye sokulmuştur. Sanayileşme çabalarının 1930-1940 yılları arasında ivme kazandığını hatırlar ve çalışanların bir sınıf niteliğini sergileyemedikleri gerçeği göz önünde tutulursa Türkiye' de gerçek anlamda bir işçi sınıfından bahsetmek oldukça zor gözükmektedir.¹¹

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, 1924 Anayasası ile sadece Cemiyet kurma hakkını tanıyordu. 1946 yılında Cemiyetler Kanunu'nda değişiklik yapılmış ancak bu değişikliğe rağmen 1923 - 1946 yılları arasında Türkiye'de sendikadan ve sendikacılık hareketinden söz etmek mümkün olmamıştır.

Sendikalar sivil toplum kuruluşu olduklarından dolayı toplumdaki gelişmişlik düzeyi ve demokrasi anlayışına paralel olarak birçok alanı etkilerler. Demokrasi ve sendikalar biri diğerinin göstergesi durumundadır. Şayet bir ülkede demokrasi gelişmişse sendikal haklar da gelişmiş, doğal olarak toplumda sendikalaşma oranı yüksek ve sendikal demokrasi için ülke koşulları olgun demektir. Diğer tarafta ise sendikal hareket gelişmiş ve ülke demokrasisi için ağırlığını koymuşsa, demokrasi de en güçlü dayanaklardan birini bulmuş demektir.¹²

Özellikle 1946 yılından sonra Türkiye'de demokratikleşme anlamında önemli adımlar atılmıştır. Bu adımların etkisi ve Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın kurulması Türkiye'nin de buraya üye olmasıyla gelişen süreçte 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Sendikalara umumi mukavele yapma yetkisi tanıyan kanun, grev hakkı tanınamış olmakla birlikte, sendikacılık hareketinde 1948 yılından itibaren belirli bir canlılık yaşatmıştır.¹³ 1950'li yıllardan sonra Türk toplum yapısında büyük değişiklikler yaşanmaya başlar. Kırlardan büyük şehirlere doğru çok hızlı göç, gecekondulaşma, sanayileşme düzeyini aşan şehirleşme hızı bu yapı değişikliğinde büyük rol oynar.¹⁴ Yaşanan toplumsal dönüşü-

¹⁰Engin Ünsal, **Sendikalar ve Politika**, Ankara, Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan TÜHİS Yayını, 1998, s. 373.

¹¹Unsal, **a.g.e.**, s.373.

¹²**Demokrasi**, İstanbul, Petrol- İş Yayın No: 30, 1993, s. 57.

¹³Yavuz Öz, **Tarihi ve Hukuki Gelişimi Açısından Türkiye'de İşçi Sendikalarının Üst Örgütlenmesi**, Ankara, Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları, 1994, s.40.

¹⁴Erdinç Yazıcı, **Osmanlı'dan Günümüze Türk İşçi Hareketi**, Ankara, Aktif Yayınları, 1996, s.135.

mün ardından 1961 Anayasasına dayalı olarak çıkarılan ve 1963 yılında yürürlüğe giren "274 sayılı Sendikalar Kanunu" ve "275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu" işçilere tanıdığı, grev hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı ve sendikaları güçlü kılacak yeni iktisadi imkanlar sağlaması ile Türk çalışma hayatında bir dönüm noktası oluşturmuştur.¹⁵

Tanımlar

Sendika teriminin menşei çok eskilere dayanır. O günlerin kullanımı ile sanayii devriminden sonraki kullanım arasında çok büyük farklar vardır. Roma ve Yunan hukuk sistemlerinde kullanılan "syndic" terimi, bir birliğin (site'nin) temsilini sağlamakla görevli kimseleri ifade ediyordu; "sydicat" terimi "syndic" in fonksiyonlarını, daha sonra da bu fonksiyonların icrasını ifade etmek için kullanılmıştır.¹⁶ Özellikle Sanayi Devriminden sonra bir işçi sınıfının ortaya çıkması ile birlikte sendikanın tanımında da belirgin bir değişiklik olmuştur. Bir tanıma göre sendika: " İşçilerin; işyeri ve toplumsal alanlarda çıkarlarını sağlamak, haklarını elde etmek ve özgürlüklerini genişletmek için kurdukları örgütlerdir."¹⁷ Bir başka tanıma göre ise sendikalar; bir araya gelmenin amaç ve koşullarını peşinen kabul eden işçilerin örgütleridir.¹⁸ Dikkat edilirse tanımlarda belirgin bir şekilde sendikaların bir işçi örgütü olduğu vurgulanmaktadır. Çünkü işveren sendikacılığı çok daha sonraları örgütlenmiştir. Ancak hem 1961 anayasası hem de 1982 Anayasası herhangi bir ayrıma gitmeden hem işçilerin hem de işverenlerin serbestçe sendika kurabileceklerini teminat altına almıştır.

1982 Anayasasınının 51. maddesi çalışanların ve işverenlerin üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almadan sendika kurabileceklerini belirtmiştir. Aynı doğrultuda çıkarılan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 2. maddesinde ise sendika "işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar" olarak ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere her iki tanımda da bir paralellik sağlanmış ve özellikle "amaç" ve "tüzel kişilik" unsurları temel dayanak noktaları olarak ele alınmıştır.¹⁹

87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Hakkında Uluslar arası Çalışma Sözleşmesinin 2. maddesinde - başta sendika kelimesi kullanılmış olmasına rağmen- direkt sendika kelimesi kullanılmamıştır. 2. Maddeye göre "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan iste-

¹⁵Yazıcı, a.g.e., s.138.

¹⁶Rüçhan Işık, **Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1962, s.73.

¹⁷**Sendikalar, Yapıları, Çalışmaları**, İstanbul, Petrol- İş yayın No:29, s.9.

¹⁸**Sendikal Demokrasi**, İstanbul, Petrol-İş Yayın No: 31, s.9.

¹⁹Fevzi Şahlanan, **Sendikalar Hukuku**, İstanbul, Yılmaz Ajans, 1995, s.3.

dikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler." 3. madde ve devamında ise "örgüt" kelimesi tercih edilmiştir.²⁰

Tanımlardan da anlaşılacağı gibi ülkemizde hem işçi teşekkülleri hem de işveren teşekkülleri için sendika deyimini kullanılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ve İngiltere'de işçi sendikaları için "Trade Union", işveren sendikaları için ise "Employers Association" terimleri kullanılmaktadır. Alman hukuku da işçi, işveren ayrımı yaparak işçi teşekkülleri için "Gewerkschaft", işveren teşekkülleri için ise "Arbeitgebervereine" terimlerini kullanmıştır.²¹ Bizde yukarıdaki açıklamadan da anlaşılacağı gibi bir yeknesaklık mevcuttur. Kanun koyucu kuruluşundan, faaliyetlerine ve son bulmalarına kadar her iki sendika türüne de eşit biçimde yaklaşmıştır. Dolayısıyla "sendika" kelimesi kullanıldığında akla ilk işçi örgütleri geliyor. Ancak temelde isimler farklı da olsa işlevler aynı.

Her toplumsal gelişmenin tarihsel sürecinde bir dönüm noktasından bahsedilir. İşçi ve işveren sendikacılığı için bir dönüm noktası belirlenecekse bu şüphesiz ki 1963 yılıdır. 1961 Anayasasını takiben çıkarılan 274 ve 275 sayılı kanunlar ile Türk çalışma hayatında ilk defa toplu pazarlık, grev ve lokavt düzenlenmiştir. Bu tarihe kadar yaşanan süreçte işçi sendikalar özellikle 1952 yılında Türk-İş'in kurulması da dikkate alınırca çok büyük tecrübeler kazanmışlardır. 1960 lı yıllara kadar işveren sendikacılığından bahsetmek mümkün değildir. Bu tespit hem özel işveren sendikacılığı hem de kamu işveren sendikacılığı için geçerlidir.

İşveren Sendikalarının Örgütlenmesi ve TİSK'in Kuruluşu

Sendikacılık aslında bir işçi hareketidir. Maksat, işçinin sermaye karşısında zayıf durumda kalmasını önlemek ve işverenin karşısına örgütlü olarak çıkabilmesini sağlamaktır. İşçi sendikacılığı, emeğiyle hayatını idame ettirmeye çalışan kişilerin güvencesi için oluşturulmuştur. İşveren sendikacılığı ise kar oranını olabilecek en üst seviyeye çıkarabilmek amacıyla yapılanmıştır, bu nedenle iki tip sendikacılık arasında çok temel bir fark vardır.²²

Ancak temelde her iki sendikacılığın da yaşam alanı birbiri içine girmiş durumdadır. Adeta birinin varlığı diğerinin varlığına bağlı hale gelmiştir. "Güçlü bir işveren sendikacılığının varlığının güçlü bir işçi sendikacılığının varlığına bağlı olması, aynı şekilde, güçlü bir işçi sendikacılığının varlığının da ancak güçlü bir işveren sendikacılığının varlığı halinde mümkündür."²³

²⁰Murat Şen, **Türkiye Cumhuriyetinin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler**, Ankara, TÜHİS Yayın No: 41, 2003, s. 384.

²¹Işık, a.g.e., s.74.

²²Serkan Odaman, **Türkiye'de Çalışma Örgütlerinin Gelişmelerinin Kronolojisi Ve Uluslararası İlişkilerine Ulaşılması**, Cilt : 2 Sayı: 1 http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=82

²³Yusuf Alper, **Rekabetten İşbirliğine İşçi ve İşveren Sendikacılığı**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 20,

1946-1961 dönemi boyunca işveren sendikacılığı da önemli bir gelişme göstermemiştir. Bu dönemde hem az olan işveren sayısı hem de istedikleri zaman bir araya gelip görüşme imkanına sahip olmaları bunun en önemli nedenlerinden birkaç tanesi olarak sayılabilir.²⁴ İlk işveren sendikasının 1949 yılında kurulmasına karşın, işverenler arasında örgütlenmenin profesyonel bir boyut kazanması 1960 sonrasında olmuştur.²⁵ 1961 Anayasasını hazırlama çalışmaları hızla devam ederken işveren kesimi de örgütlenme çabaları içine girmişti. 1961 Anayasasının getirdiği imkanlar ve öncesi fikir ortamı işverenleri de harekete geçirmişti.²⁶ Çünkü işçi kesimine Anayasa tarafından tanınacak haklar yavaş yavaş belirmeye başlıyordu ve işverenler de kendilerini bu yeni oluşacak çoğulcu düzene uydurmak gayreti içine girmek durumunda kalmışlardı.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun doğuşu aşağıda belirtilen altı işveren sendikasının 15 Ekim 1961 tarihinde "İstanbul İşveren Sendikaları Birliği" adı altında toplanmalarıyla başlamıştır.

- ✓ Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası
- ✓ İstanbul Tahta Sanayii İşverenleri Sendikası
- ✓ İstanbul Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası
- ✓ İstanbul Gıda Sanayii İşverenleri Sendikası
- ✓ İstanbul Matbaacılık Sanayii İşverenleri Sendikası
- ✓ İstanbul Cam Sanayii İşverenleri Sendikası

Ülke çapında bir örgütlenmeye gidilmesiyle Birliğin adı 20 Aralık 1962 tarihinde toplanan II. Olağan Genel Kurul'da "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu" olarak değiştirildi.

Konfederasyonun kuruluşundan 1965 yılı ortalarına kadar İstanbul'da bulunan Merkezi, 5 Ağustos 1965'de toplanan Olağanüstü Genel Kurul'da yapılan Anatüzük değişikliğini takiben Ankara'ya nakledildi.²⁷

Bugün kamu işveren sendikalarının da üyesi bulunduğu TİSK toplam 21 üyeden oluşmaktadır. Her ne kadar tarihsel gelişimi itibariyle işveren sendikaları işçi sendikalarından daha sonra ortaya çıkmışsa da²⁸ işveren sendikaları gerek sayısal

Sayı 1, Ocak 2006, s.9.

²⁴Nizamettin Aktay, **Sendika Hakkı**, Ankara, Kamu-İş Yayını, 1993, s. 28.

²⁵Koray, **a.g.e.**, s.187.

²⁶Önsal, **a.g.e.**, s.112.

²⁷www.tisk.org.tr/hakkinda.asp?id=498

²⁸A. Can Tuncay, **İşveren Sendikacılığının Yeni Yüzü**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 20, Sayı 1, Ocak 2006, s.6.

gerekse nitelik yönünden önemli gelişmeler göstermiştir. Hatta işverenlerin işçilere oranla üst örgütleri düzeyinde daha fazla işbirliği ve dayanışma sağladıkları söylenebilir.²⁹

Değinildiği gibi işçi ve işveren kuruluşları için kanun koyucu aynı ifadeleri kullanmıştır. İşveren Sendikalarının faaliyetleri Sen.K. 32 ve 33. maddelerinde sayılmıştır. Buna göre Toplu iş sözleşmesi akdetmek, toplu iş uyuşmazlıklarında arabulucuya, hakeme, iş mahkemesine ve diğer yargı organlarına başvurmak, çalışma hayatından, mevzuattan, toplu iş sözleşmesinden, örf ve adetten doğan uyuşmazlıklarda işverenleri yargı organları huzurunda temsil etmek, lokavt kararı almak ve bu kararı uygulamak işveren sendikalarının klasik görevleri olarak sayılabilir. 2821 sayılı Sen.K. 33. maddesinde de sosyal faaliyetler düzenlenmiştir. Ancak çağdaş anlamda bir işveren sendikacılığı yapmak kanunun koymuş olduğu standartların üzerine çıkmak demektir. Bu anlamda bugün işveren sendikalarının bu anlamda birçok yeniliğe imza attıkları ve birçok alanda öncü oldukları rahatlıkla söylenebilir. Bu anlamda her bir işveren sendikasının faaliyetlerine değinmek yerine üst kuruluş olan TİSK'in temel faaliyetlerine değinmekte fayda var. Buna göre TİSK:

- ✓ İşverenler ve işçiler arasında olumlu ilişkiler kurma ve devam ettirme yönünde çaba sarf eder.
- ✓ Çalışma şartlarının, işletmelerin ve ekonominin rekabet gücü artışı ve ülke yararına düzenlenmesi için gerekli tedbirleri alır.
- ✓ İşveren sendikaları ile işçi sendikaları arasında yapılacak toplu görüşmeler ve toplu iş sözleşmelerinde işveren sendikalarına yardımcı ve destek olur.
- ✓ Üye işveren sendikalarının ve bağlı işyerlerinin uyacakları genel ilkeleri belirler ve ilan eder.
- ✓ İşveren-işçi ilişkilerinde ihtiyacı duyulan her türlü bilgi ve hizmetleri üyelerine sunar.
- ✓ Çalışma mevzuatı ile sosyal ve ekonomik konularda araştırmalar yapar ya da yaptırır, eğitim kursları veya seminerler düzenler.
- ✓ Çalışma hayatı ve sanayi ile ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanmasında veya değiştirilmesinde işveren kesimi görüşlerini hazırlar ve her kademede savunmasını yapar.
- ✓ Mevzuat hükümleri çerçevesinde, amacı ile ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olur, bunların toplantılarına katılır, kanun ve uluslararası antlaşma hükümlerine göre toplanan kurullara temsilci seçer ve gönderir.
- ✓ Amacı ile ilgili olarak dergi, kitap, broşür gibi yayın faaliyetinde bulunur.
- ✓ Üyelerinin yararlanmaları için eğitim, sağlık ve spor tesisleri kurar.³⁰

²⁹Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2003, s.437.

³⁰www.tisk.org.tr/hakkinda.asp?id=500

1960-1980 Yılları Arasında Kamu İşveren Sendikacılığı

1982 Anayasası'nın 128. maddesine göre "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." denilmekte, ancak, diğer kamu görevlilerine açıklık getirmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. Maddesinde "Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür." denmektedir. İşçi ise tanımını 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinde bulmakta; ve bu tanıma göre " Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi denmektedir"

Görüldüğü gibi kamu, hem memur istihdam etmekte hem de işçi istihdam etmektedir. Ancak her iki grubun tabii olduğu statü birbirinden çok farklıdır. Kural olarak memurların hukuki durumu İdare Hukuku, iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin hukuki durumu ise İş Hukuku alanına girer.

Cumhuriyetin başlangıcından itibaren kamuda hem işçi hem memur birlikte istihdamı edilmiştir. 1963 yılına kadar memur ve işçiler için devletin işverenliğinde herhangi bir ayırmadan söz etmek olası değildir. Ancak 1963 yılında çıkarılan 274 ve 275 sayılı kanunlar ile tablo işçiler lehine değişmeye başlamıştır. Bu tarihten sonra işçiler toplu pazarlık ve grev hakkına sahip olduklarından dolayı ekonomik açıdan sürekli bir ilerleme kaydetmişlerdir.

Türkiye'de en büyük işverenin Devlet olduğu açıktır. Kamuda örgütlenme kolaylığı da işçi sendikaları için bir avantaj teşkil etmektedir. Bilindiği gibi 274 sayılı Sendikalar Kanununun 23. maddesine göre işveren, "... Sendika tüzüğü uyarınca üyelerin sendikaya ödemeyi kabul ettikleri aidatları ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu gereğince sendikaya aidatlarını veya sendikanın bağlı bulunduğu federasyona ödenmesi gerekli dayanışma aidatını, işçilere yapacağı ücret ödemesinden kesmeye ve kestiği aidatların nev'i ile tutarını ilgili sendikaya vermeye ve kesinti listesini sendikaya göndermeye mecburdur."³¹ Kanunun bu emredici maddesi ve devamında belirtilen hususlar işçi sendikaları için çok büyük avantajlar sağlamıştır.

274 sayılı Sendikalar Kanununda Kamu İşveren sendikalarından bahsedilmediği için bu dönemde profesyonel anlamda kamu işveren sendikacılığı çok zayıf kalmıştır. TÜTİS dışında bu dönemde gerçek anlamda Kamu İşveren Sendikacılığından bahsetmek mümkün değildir. Bu dönemde kurulan Kamu İşveren Sendikalarının büyük bir bölümü KİT'lerin bünyesinde kurulmuş ve burada çalışan personele verilen ek görevler ile bu işler yürütülmüştür. KİT Genel Müdürü aynı zamanda Kamu İşveren Sendikasının Başkanı olmakta, diğer görevler de genellikle hiyerarşik olarak paylaşılmaktadır.³² Dolayısıyla bu dönemde profesyonel anlamda bir Kamu İş-

³¹A. Nevzad Odyakmaz, **Sendika ve Toplu Sözleşme Hukuku**, İstanbul, Yasa Yayınları No:31, 1977, s. 113.

³²Önsal, a.g.e., s.113.

veren Sendikacılığında bahsetmek yerine o kurumda çalışan memurlara ek görevler verilerek bu çalışmalar uzun bir süre devam ettirilmiştir.

Ancak bu dönemde faaliyet gösteren Türk Taşıt İşverenleri Sendikasını (TÜTİS) farklı bir yere koymakta fayda vardır. Kurulduğu 1968 yılından itibaren profesyonel kadrolarla çalışarak ve kendine has çalışma metoduyla bugünkü Kamu İşveren Sendikacılığının temellerini atmıştır. TÜTİS 1968 yılında Ulaştırma Bakanlığına bağlı kamu kuruluşlarının - T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Denizcilik Bankası T.A.O. Genel Müdürlüğü, D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş. Genel Müdürlüğü, Türk Hava Yolları A.O. Genel Müdürlüğü, Uçak Servisi A.Ş. Genel Müdürlüğü'nün kurduğu bir Kamu İşverenleri Sendikasıdır. Bu dönemde kurulan Kamu İşveren Sendikalarının isimleri önünde "Kamu" kelimesi kullanılmamıştır. Çünkü henüz yasal bir düzenleme Kamu İşveren Sendikaları için söz konusu değildir.

TÜTİS imzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ile :

- ✓ Hazine yararı ile işçi hakları arasında adil bir denge sağlamaya çalışmış,
- ✓ Ücret zamları; işverenin Devlet olduğu göz önünde tutularak bulunan ilmi esaslara ve kuruluşların verimliliklerini artırma kıstaslarına uygun olarak gerçekleştirilmiş,
- ✓ Bu alanda bir istikrar sağlanmış,
- ✓ Üyeler arasındaki mevzuat uygulamasındaki farklılıklar giderilmeye çalışılmış,
- ✓ İşçi sendikaları tüm görüşmelerde tek bir muhatap bulduklarından, kamu kuruluşları yöneticileri asli görevlerini aralıksız yürütme olanağına sahip olmuş, zaman içinde işçi ve işveren kuruluşları arasında hakem olup çözüm getirmesi ile çok sayıda hak grevini önlemiştir.³³

1980 yılına kadar kurulan (Kamu) işveren sendikalarının bir kısmı TİSK'e üye olmuş bazıları ise üye olmamışlardır. Ancak, TİSK bu dönemde kamu kuruluşları bünyesinde kurulan işveren sendikalarını üye yapmak için yoğun bir çaba sarfetmiştir.

1980 Yılından Günümüze Kamu İşveren Sendikacılığı

Kamu İşveren Sendikacılığı için bir dönüm noktasından bahsetmek gerekirse şüphesiz ki bu 1982 Anayasası ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunudur. Bu tarihe kadar Kamu İşveren Sendikaları faaliyetlerine işkolu esasına göre devam etmişlerdir. Bu şartlar altında çalışan Kamu İşveren Sendikaları hem yeterince güçlenememişler, hem de profesyonelleşme olmadığı için işçi sendikaları karşısında kamunun menfaatlerini savunmada etkinlik gösterememişlerdir.

³³Kamu İşverenlerinin Sendikalar Kurarak Örgütlenme Zorunluluğu ve Başarılı Bir Kamu İşveren Sendikası Örneği TÜTİS, El Kitapçığı

2821 Sayılı Sendikalar kanunu ile getirilen işkoluna dayalı sendikal anlayışın, kamu işveren sendikaları için uygulanmayacağı belirtilerek bir istisna oluşturulmuştur. 2821 sayılı Sen. K.'nun 3. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre " İşçi sendikaları ve İşveren Sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işçiler ve işverenler tarafından kurulur"* , üçüncü fıkrada ise "Kamu işveren sendikalarının, aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunması şartı aranmaz" denmektedir. 2821 sayılı Sendikalar Kanununda bir sendikanın kurulabilmesi için kaç kişinin bir araya gelmesi gerektiği konusunda bir hüküm yoktur. Bu konuda Sen.K.'nun 63. maddesi bir referans olarak alındığı zaman Dernekler Kanunu'nun 1. maddesi konuya açıklık getirmektedir. Dernekler kanunu'nun 1. maddesi "..... en az yedi gerçek kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle....." diyerek kuruluştta yedi rakamını getirmiş dolayısıyla bu rakam hem işçi sendikaları hem de işveren sendikaları için geçerlilik oluşturmuştur.³⁴

Sendikalar Kanunu'nun getirmiş olduğu işkolu zorunluluğu Kamu İşveren Sendikaları için bir istisna oluşturması her ne kadar öğretide bazı yazarlarca eleştirilmiş olsa da; işverenin Devlet olduğu kamuda her işkolu için Dernekler Kanununun getirmiş olduğu sayı zorunluluğunun sağlanması mümkün değildir. "... Devlet en büyük işverendir. Ancak kamu kesiminde yıllık programlarda da amaçlanan kamu işverenlerine sendikalaşabilme imkanı sağlanması için hüküm getirilmiştir. Devletin her işkolunda Dernekler Kanununa göre yeterli sayıda işvereni bulup örgütlemesi mümkün olmadığından, Devlet işkollarıyla bağlı olmaksızın serbestçe kamu işveren sendikaları kurabilecek, gerektiğinde tüm işkolları için kuracağı bir veya birkaç kamu işveren sendikası ile kamu kesiminde ücretler ve sosyal yardımlar arasında adalet ve eşitlik sağlayabilecektir."³⁵

Yasanın getirmiş olduğu bu istisnai durum öğretide eleştirilmiş bir ayrımın yapılmasının gereksiz olduğu, bunun başta konmuş olan işkolu esasına ters olduğu dile getirilmiştir. Bu düzenleme ile sendika ve konfederasyonun kuruluş koşulları arasındaki nitelik farkının ortadan kaldırıldığı ve işçi sendikaları ile kamu işveren sendikaları arasında güç - işçi sendikasının sadece örgütlü olduğu işkolundaki üyelerden aidat topladığı oysa kamu işveren sendikasının farklı işkollarından gelen işverenlerden aidat toplayabilmesi - dengesinin bozulduğu ileri sürülmüştür.³⁶ Öte yanda özel kesim işverenleri de; yasadaki bu düzenlemeyi, işveren sendikacılığında kamu-özel ayrımının söz konusu olamayacağı, böyle bir ayrımın işçi sendikalarında yapılmadığı gibi işveren

(*)Sen.K.'nun 3. maddesi hem işçi hem de işveren sendikaları için ayrı ayrı tanımlama getirmiş ancak metinde kolaylık olması açısından birleştirme yapılmıştır.

³⁴Öner Eyrenci, **Sendikalar Hukuku**, İstanbul, Banksis Yayınları No:3, 1984, s.65.

³⁵Şahlanan, **a.g.e.**, s.32.

³⁶Nuri Çelik, **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No: 16, 1988, s.101-102.

sendikalarında da yapılmaması gerekçesiyle eleştirmişlerdir.³⁷ Ancak bu görüşlere çeşitli açılardan katılma imkanı yoktur. Özel işverenin zarar etmesi halinde işçi ücretlerine zam yapmasına veya mali açıdan bir iyileştirmeye gitmesine imkan yoktur. Hatta kötü durumun devam etmesi halinde özel işverenin faaliyetine devam etmesi dahi zorlaşır. Oysa kamu; kamusal mantıkla hareket ettiği için ilk ve en önemli saik kâr elde etmek değildir. Şüphesiz kamu da etkin ve verimli çalışmayı ilke edinir. Ancak zarar etmesi durumunda hemen o işten vazgeçme lüksü yoktur. Dolayısıyla Devlet işçiye hakkaniyet ölçüleri içinde bir ücret artış politikası uygular. Kamuda her ne kadar isimler ve tüzelkişilikler farklı da olsa neticede işveren tektir. Adı ne olursa olsun işçi; işveren olarak Devleti görür. Birbirinden habersiz kamu işverenleri tarafından toplu iş sözleşmeleri ile aynı bütçeden aynı işe farklı ücret ve farklı sosyal yardımlar tanınması Devlete karşı güveni sarsar.³⁸ Ancak hemen belirtmek gerekir ki her işkolunun ve her işin kendine has zorlukları olduğu göz önünde bulundurulursa, bazı alanlarda uygulanan farklı ücret uygulamalarının mantığı daha net anlaşılmış olur. Zaten mutlak manada, 1982 Anayasası'nın 10. maddesi Kanun önünde eşitlik ilkesini düzenlemektedir. Bu özellikleri taşıyan kamu işverenlerinin örgütlenmelerinin özel hükümlere bağlanması, işçinin ve iş barışının da en büyük güvencesini oluşturmaktadır. Kamu işveren sendikalarınca bağitlanacak toplu iş sözleşmeleri ile daha adil ve daha koruyucu bir sürecin yaşanacağı da açıktır.³⁹

Kamu işveren sendikalarının uluslar arası normlara uygunluğu incelendiğinde şu tespiti yapmak gerekir; uluslar arası normlarda işverenlere sendika hakkı tanınırken özel kesim işvereni, kamu kesimi işvereni diye bir ayrıma rastlanılmamaktadır. Sendika hakkının tanınmasıyla ilgili 87 sayılı ILO sözleşmesi incelendiği zaman; sözleşmenin 2. maddesinden başlayarak birçok maddenin girişi "çalışanlar ve işverenler" demek suretiyle sendika hakkı için herhangi bir ayırımın yapılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla işveren statüsüne girmiş kamu kuruluşları; iş hukuku ilişkileri söz konusu olunca haklar ve yükümlülükler itibarıyla özel kesim işverenin hak ve yükümlülükleriyle aynen sınırlı olacaklardır.⁴⁰

2821 sayılı Sen.K.'nun kamu işveren sendikaları için getirmiş olduğu yasal örgütlenme olanağı 1983 yılından sonra büyük bir hareketliliğin yaşanmasına neden olmuştur. Bir çok toplantı ve görüşmenin ardından bu konu 1985 yılında nihayet bulunmuştur. 27.06.1985 tarihli Bakanlar kurulunda bu konu görüşülmüş ve Başbakanlığın 1986 yılında çıkardığı üç ayrı genelge ile mevcut kamu işveren sendikalarının üçe in-

³⁷Vefik Evin, MESS İşveren Gazetesi, Eylül 1983, Sayı, 443.

³⁸Fusun Gökçen, Candan Vançelik, **Türkiye'de İşveren Sendikacılığı**, Ankara, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 11, Sayı 3, 1987, s.6.

³⁹Seza Reisoğlu, **2821 Sayılı Sendikalar Kanunu Açısından Kamu İşverenleri ve Kamu İşveren Sendikaları**, Ankara, TÜTİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt: 7, Sayı 6, Kasım 1983, s.5.

⁴⁰Aktay, a.g.e., s.127-128.

dirilmesi ve yeniden yapılandırılması benimsenmiştir.⁴¹ Sayının üçe inmesi ile işçi sendikaları karşısında bir koordinasyon sağlanmış ve böylece toplu iş sözleşmelerinde yeknesaklığın sağlanması için önemli bir adım atılmıştır. Bu sayede kamu kesiminde kamu işveren sendikaları; işçi ücretleri ve diğer sosyal haklarda dengeli, adil ve koordineli bir toplu sözleşme politikası yürütebilme olanağına sahip olmuşlardır.⁴² Sayının üçe inmesi ile yukarıda sayılanlar dışında kamu işveren sendikaları ana başlıklar halinde şu avantajlara sahip olmuşlardır.

- ✓ Bu katılmalar Kamu İşveren Sendikalarını daha güçlü ve etkili hale getirdi.
- ✓ Kamu İşveren Sendikaları, üye kuruluş personeline yönelik yoğun ve etkin eğitim programları uygulamaları başlatıldı. Yaşam boyu eğitim bir ilke olarak benimsendi.
- ✓ Devamlı ve sağlıklı bilgi akışı sağlandı.
- ✓ Elde edilen bilgiler Çalışma İstatistikleri ve diğer yayınlar şeklinde Türk Çalışma Hayatının ve ilgililerinin hizmetine sunulmaya başlandı.
- ✓ Kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinin normatif maddelerinin düzenlenmesinde, yorumunda ve uygulanmasında birliktelik sağlanmaya başlandı.
- ✓ Kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinde ilkeleri olan, hedefleri olan görüşmeler başlatıldı.
- ✓ 1987 yılında altı aylık ücret zammı uygulaması düşünce olarak gündeme geldi. Kamu İşveren Sendikaları bu düşüncelerini üye kuruluşlarına açtılar ve görüşlerini aldılar. Düşünce genel kabul görünce, İşçi Sendikalarına teklif edildi ve Türk toplu pazarlık sisteminde uygulama alanı buldu.
- ✓ Çok sayıda ve artma eğilimi gösteren sosyal yardımların önemli bir kısmı birleştirildi. Tek-eşit ve aylık ödemeler haline getirildi.
- ✓ Ücret zamlarında, beklenen enflasyon oranında uygulamalar yapıldı. Beklenen oranların aşılması halinde, dönem sonu ücretlerine ilave zamların yapılacağı ilkeleri düzenlendi ve uygulandı.⁴³

1985 yılından bu yana birçok toplu iş sözleşmesine imza koyan kamu işveren sendikaları ülkenin en büyük işvereni olan Devletin çıkarlarını en iyi şekilde temsil etmeye çalışmışlardır. Diğer sendikalar gibi kamu işveren sendikaları da toplu sözleşme dışında çalışma hayatını ilgilendiren ulusal ve uluslar arası birçok çalışmaya katkı sağlamış ve bu katkılar artarak devam etmiştir. Bu anlayışla hareket eden Kamu İşveren Sendikalarının ortak amacı; üyelerinin mevzuat ve toplu iş sözleşmelerinden doğan hak ve menfaatlerini korumak, üyelerinin işyerlerinde iş ve çalışma şartlarını memleket ekonomisine, mevzuata ve üyelerin menfaatlerine uygun olarak verimliliği arttıracak şekilde düzenleyici tedbirler alınmasını ve geliştirilmesini sağlamak, üyeleri

⁴¹Önsal, a.g.e., s.117.

⁴²Şahlanan, a.g.e., s.33

⁴³www.kamu-is.org.tr/kamukesimi.html

adına toplu iş sözleşmesi akdetmek, ana hatları ile mevzuat yönünden tatbikat beraberliğini sağlamak, işverenler ile işçiler, işçi teşekkülleri arasında iyi münasebetler ve karşılıklı işbirliği kurulmasını teşvik, devamını temin ve üyelerini mevzuat dairesinde temsil etmek olarak belirlenmiştir.⁴⁴

Günümüzde Kamu İşveren Sendikaları

Sadece kamu kesimini değil hayatın her alanını ilgilendiren "küreselleşme" olgusu Türk çalışma hayatını da yakından ilgilendirmektedir. 1970'li yıllara kadar çalışma hayatına egemen olan standartlar bu tarihten sonra hızlı bir şekilde değişmeye başlamıştır. Bu tarihte yaşanan petrol krizi ve akabinde çalışma hayatına egemen olmaya başlayan esneklik uygulaması bu değişimin iki önemli kilometre taşı oluşturmuştur. Küreselleşme olgusu ile ortaya çıkan sermayenin mobilize olması eski çalışma şartlarının yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Bu değişim genelde işçi sendikalarını özelden işveren sendikalarını çok yakından ilgilendirmektedir. Ucuz işgücü ve emek seyyaliyeti ile birlikte esneklik yeni çalışma ilişkilerini belirleyen temel etkenler olmaktadır. Kamu işveren sendikaları için ise özelleştirme uygulamaları kilometre taşı niteliğindedir.

Sendikaların değişen bu şartlara ayak uydurabilmeleri ve varlıklarını koruyabilmeleri için örgütsel yapılarını, ilkelerini, faaliyet tarzlarını gözden geçirmeleri ve yeni politikalar ve stratejiler geliştirmeleri gerekmektedir.⁴⁵ Bu değişim hem işçi hem de işveren sendikaları için geçerlidir. İşçi sendikaları için örgütlenme; kayıt dışı ekonominin önlenmesi ve eğitim seviyesinin yükselmesi ile bu sorun çözümlenebilir. Ancak kamu işveren sendikaları için örgütlenme anlamında çok büyük bir seçenek yok. Dolayısıyla kamu işveren sendikaları mevcut üyeleri adına en iyi hizmeti sunmak durumundadırlar. Bugün çok büyük özelleştirme hamleleri yapılmasına rağmen Türkiye'de hala en büyük işveren Devlettir. Kaldı ki bütün çalışanlara sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev hakkı verildiği zaman kamunun haklarını savunmak eskisine nazaran daha önemli bir hale gelecektir.

1995 yılında 4121 Sayılı Kanunla Anayasanın 53. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda kamu görevlilerinin sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilmeleri ve toplu görüşme yapabilmelerinin önü açılmıştır. Anayasanın bu hükmüne paralel olarak 1997 yılında çıkarılan 4275 Sayılı kanunla 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Mülga 22. maddesinde de gerekli düzenlemeler yapılarak, Devlet memurlarının Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilmeleri ve bunlara üye olabilmeleri imkanı getirilmiştir. Anayasanın 53. maddesinde yapılan bu değişiklik sonucunda kamu görevlileri sendikaları idare ile toplu görüşme yapma

⁴⁴TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi Cilt 19, Sayı 1-2, Ağustos-Kasım 2004, s.1.

⁴⁵Dursun Bingöl, **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Sorumluluk Açısından Sendikalar**, Ankara, Prof. Dr. Metin Kutal'a Armağan TÜHİS Yayını, 1998, s.246.

imkanına kavuşmuşlar, fakat Anayasa'nın 53. maddesinin 1 ve 2. fıkralarında yer alan toplu sözleşme hakkından ve 54. maddesinde yer alan grev haklarından muaf tutulmuşlardır.⁴⁶

Türkiye'nin ILO'nun 87 sayılı "Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması", 98 sayılı "Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı Prensiplerinin Uygulanması" ve 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri" başlıklı sözleşmelerini onayladığı göz önünde bulundurulursa önümüzdeki dönemde ülkenin kendi şartlarına has profesyonel bir memur sendikacılığının oluşacağı söylenebilir. 151 sayılı sözleşmenin 1. maddesi ülke koşullarına göre hangi gruplara istisnai düzenleme yapılacağı da belirtilmiştir. Bu kabullerin iç hukuk açısından bağlayıcılığı ise Anayasa'nın 90. maddesinde belirtilmiştir. Dolayısıyla uluslar arası sözleşmeler eğer usulüne uygun olarak yürürlüğe girmişse kanun hükmündedir.⁴⁷

Bu amaçla 25.06.2001 tarihinde 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmış ve yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu yasa ile kamu görevlileri sendikalarının meslek veya işyeri esasına göre değil, hizmet kolu esasına göre örgütlenmeleri öngörülmüştür. Bu kanunun 21 ve 29. maddelerinde kamu işveren sendikalarına atıfta bulunmaktadır. Kanun 21. maddesine göre oluşturulacak olan "Yüksek İdari Kurul" un bünyesinde kamu işveren sendikalarının da bulunacağı belirtilmiş ve 29. maddede de Toplu görüşmenin tarafları sayılmış buna göre, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu'nun teşekkül edileceği ve bunun içinde de yine kamu işveren sendikaları yöneticileri olacağı belirtilmiştir. Kamu işveren sendikalarının bu görüşmelerde taraf olarak bulunması demek; kamu işveren sendikalarının 40 yıllık birikiminin memur sendikacılığı uygulamasında kamu menfaatleri doğrultusunda kullanılması anlamına gelmektedir.

Halen sosyal tarafların incelemesinde olan yeni kamu personel reformunda memur kavramının daraltılacağı da göz önünde bulundurulursa önümüzdeki dönemde kamu işveren sendikalarının oldukça yoğun bir çalışma temposuna ve daha geniş bir çalışma alanında faaliyette bulunacakları kesindir.

Bugün kamu işveren sendikaları üyeleri adına şu faaliyetlerde bulunmaktadır:

- ✓ İşkolları tüzüğünde belirtilen tüm işkollarında, bu işkollarının gerektirdiği maddi ve manevi himayeyi temin etmek için bu işkollarını temsilen resmi makamlarla, hakiki ve hükmi şahıslarla gereken her türlü temasları yapmak ve sözü edilen işkollarında faaliyet gösteren üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak,

⁴⁶Adnan Çiçek, **Memur Sendikacılığının Dünü ve Bugünü**, MESS Mercek Dergisi, Ekim 2005, s.103.

⁴⁷Şen, a.g.e., s.316.

- ✓ Üyeleri adına toplu iş sözleşmesi yapmak ve toplu iş uyuşmazlıklarının doğmasını önlemek gayesi ile üyelerine tavsiyelerde bulunmak ve aracılık etmek,
- ✓ Mevzuat hükümleri dairesinde, gayesi ile ilgili Milli ve Milletlerarası Teşekküllere üye, Sosyal Sigortalar ile İş ve İşçi Bulma Kurumları ve Çalışma Bakanlığının kuruluşu hakkındaki Kanunlar hükümlerine göre toplanan kurullara, Milli ve Milletlerarası Teşekküllere temsilci göndermek,
- ✓ Üyelerine her türlü adli ve hukuki müzaheretle bulunmak,
- ✓ Mevzuattan, örf ve adetten, toplu iş sözleşmesinden ve üyelerin müşterek menfaatlerinden doğan hususlarda 2821 sayılı Sendikalar Kanununun hükümleri dahilinde üyelerini temsil etmek ve davalarda husumete ehil olmak,
- ✓ Kanuna göre cevaz veren hallerde lokavt ilan etmek ve benzeri yetkileri kullanmak; Kanuna aykırı olarak yapılan grevlerde idari ve adli mercilere müracaat etmek, istemde bulunmak ve üyelerinin haklarını korumak,
- ✓ Sendikalar Kanunu hükümleri çerçevesinde Sendika mensuplarının ve üyesi Kamu İşverenleri Personelinin yararlanması için Kooperatif kurulmasına yardımcı olmak,
- ✓ Sendika mensuplarının ve üyesi Kamu İşverenleri Personelinin mesleki bilgilerini artıracak, milli tasarruf ve yatırımın gelişmesine, reel verimliliğin artmasına hizmet edecek kurs ve konferanslar tertiplemek, sağlık ve spor tesisleri, kütüphane, basım işleri için gerekli tesisler kurmak, boş zamanlarını iyi ve nezih şekilde geçirmeleri için imkanlar sağlamak,
- ✓ İş uyuşmazlıklarında ilgili makam ve mercilere, hakem ve uzlaştırma kurullarına, iş mahkemelerine vesair kazai kurullara kanun hükümlerine göre mütalaa bildirmek, onlardan talepte bulunmak ve bu kurullarda üyelerini temsil etmek,
- ✓ İş Hukuku ve Sosyal Sigortalar gibi kanunlara ait sosyal mevzuatın hazırlanması ve tatbikatı ile yakından ilgilenmek ve kanaat ve fikirlerini ilgili merci ve makamlara duyurmak,
- ✓ Çalışanların sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını islah ve sağlıklarının daha iyi korunması çarelerini araştırmak, ve bu yolda üyelerine tavsiyelerde bulunmak,
- ✓ Amacı ile ilgili ve mevzuatla sınırlı olmak şartı ile, basılı bülten, gazete, mecmua, kitap gibi periyodik olan veya olmayan her türlü yayınlar vesair her türlü muamele, teşebbüs ve görevleri yapmak,
- ✓ Amacı ile ilgili, mevzuatla ve ihtiyacıyla sınırlı olmak şartı ile her türlü taşınır veya taşınmaz mallar iktisap etmek ve bunlar üzerinde her türlü tasarrufta bulunmak,
- ✓ Üyelerinin İş Hukukundan ve bu Tüzükten doğan münasebetleri üzerinde koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak,
- ✓ Amacı ile ilgili sair her türlü teşebbüs ve faaliyette bulunmaktır.

Sonuç

Endüstri ilişkileri sistemi içinde Türk çalışma hayatı için birçok önemli dönüm noktaları yaşanmıştır. 1871 yılında kurulan Ameleperver Cemiyeti işçi sendikaları için örgütlenme açısından bir başlangıç tarihidir. 1921 ve 1924 Anayasaları da çalışma hayatına yön veren önemli düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerden sonra 1946 yılına kadar endüstri ilişkileri sistemini doğrudan etkileyen düzenlemelerin olmadığı, Devletçi ve kamu ağırlıklı bir yapının çalışma hayatına hakim olduğu söylenebilir. II. Dünya Savaşından sonra yaşanan gelişmelerin etkisiyle 1946 yılında 5018 sayılı kanun çıkarılmış ancak işçilere grev hakkı vermediği için çalışma hayatında gerçek anlamda bir sendikal canlılık yaşanmamıştır. Ancak bu kanun kabul edilmesi ve yaşanan tecrübelerle 1952 yılında Türk - İş kurulmuş böylece işçi sendikaları tek çatı altında birleşme imkanına sahip olmuşlardır.

İşveren sendikaları ise 1949 yılında ilk defa örgütlenmişler ancak hem az sayıda olmaları hem de rahatlıkla görüşüp çeşitli vesilelerle bir araya gelebildikleri için örgütlenme yolunda çok büyük bir çaba sarf etmedikleri görülmüştür.

Türk çalışma hayatı için en önemli düzenleme 1961 Anayasasıdır. Bu yasanın getirmiş olduğu birçok ekonomik ve sosyal haklar hem işçi kanadını hem de işveren kanadını hareketlendirmiştir. 1961 Anayasası'na istinaden çıkarılan 274 ve 275 sayılı Kanunlar uzun bir süre Türk çalışma hayatına yön vermiştir. Ancak bu kanun döneminde kamu işveren sendikaları için ayrı bir düzenleme olmadığından kurulan kamu işveren sendikaları profesyonel anlamda bir sendikacılık yapamamışlardır. Ancak yine de bu dönemde kamu kuruluşları bünyesinde bir çok "kamu" işveren sendikası kurulmuş ve bu kurumda çalışan memurlar eliyle toplu sözleşmeler imzalanmıştır. Bir önceki satırda kamu kelimesi tırnak içinde kullanıldı çünkü bu dönemde kurulan kamu işveren sendikalarının isimlerinin önünde yasal bir düzenleme olmadığı için kamu kelimesi kullanılmamıştır. Hemen belirtmek gerekir ki, nasıl ki her gelişmenin önemli kilometre taşları varsa, kamu işveren sendikaları için de TÜTİS, sendikası öyledir. Bugünkü kamu işveren sendikaların oluşumu üzerinde çok büyük bir etkisi olan TÜTİS 1960 - 1986 dönemi içinde profesyonel kamu işveren sendikacılığı yapan önemli bir kurumdur.

Kamu işveren sendikacılığı için en önemli gelişme 2821 sayılı Sendikalar Kanununda kamu işveren sendikaları için yapılan düzenlemedir. Bu kanunun 3. maddesinde kamu işveren sendikalarının işkolu şartı aranmaksızın kurulabileceği belirtilmiş böylece kamu işveren sendikalarının hem örgütlenmesi hem de yasal bir düzenlemeye kavuşmuş olması, kamu işveren sendikalarının çalışmalarında çok etkili olmuştur.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu; 274 sayılı Sendikalar Kanununda yer verilmeyen "tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşları" kavramına da açıklık getirmiştir. 2821

sayılı Sendikalar kanununun tanımlar başlıklı 2. maddesinde işveren ve işveren vekili tanımlarında işveren için "İşçi çalıştıran gerçek veya tüzelkişiyeye ve tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşlarına denilir" ve işveren vekilliği için de "İşveren sayılan gerçek ve tüzelkişiler ve tüzelkişiliği olmayan kamu kuruluşları adına işletmenin bütünü sevk ve idareye yetkili olanlara denilir" diyerek her iki tanıma da yer vermekte böylece tüzelkişiliği olmayan ama binlerce işçi çalıştıran kamu kuruluşları yasal dayanağa kavuşturulmuş bulunmaktadır.

2821 sayılı Kanunundan sonra kamu işveren sendikaları hem sayılarını aza indirmek hem de takip edecekleri yeni stratejileri belirlemek için uzunca bir süre toplandı ve çalışmalar yapmışlardır. Nihayet, 1986 yılında çıkarılan Başbakanlık genelgesi ile sayı üçe indirilmiş ve yeniden bir yapılanmayla etkin ve verimli çalışmanın önü açılmıştır.

Her ne kadar 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 2001 yılında çıkarılmışsa da; kamu görevlilerine ilk sendikal hakkın 1961 Anayasa'sı ile verildiği ancak 1971 yılında yapılan düzenlemelerle bunun ortadan kaldırıldığını belirtmekte fayda vardır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri dikkate alındığında ve özellikle kabul edilen uluslar arası antlaşmalar da göz önünde bulundurulduğunda kamu görevlileri sendikacılığı alanında önümüzdeki dönemde bir çok yeni gelişmenin yaşanacağı söylenebilir. Bu kanunun iki ayrı maddesinde kamu işveren sendikalarına yer verilmiş olması kamu işveren sendikalarının da bu alanda yeni açılımlar yapacağı ve geçmiş yılların birikimiyle bu konuya katkıda bulunmaya devam edecekleri rahatlıkla söylenebilir.

1980 yılından sonra bütün gelişmiş sanayi ülkelerinde uygulanan özelleştirme uygulamalarının Türkiye'de de uygulanmakta olduğu ve kamunun küçülmesi yönündeki çalışmaların devam ettiği de bir başka gerçektir. Özellikle 1994 yılında kabul edilen 4046 sayılı kanunla, özelleştirmelerle birlikte kamuda çalışan işçi sayısında azalma olduğu ve önümüzdeki dönemde de bu çalışmaların devam edeceğini belirtmek gerekir. Ancak buna rağmen hala en büyük işverenin Devlet olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu süreç içinde kamu işveren sendikaları kamunun hak ve menfaatlerini en iyi şekilde temsil etmeye devam edeceklerdir.

Kamu işveren sendikaları, kanunla kurulmuş birçok kurumda temsilci bulundurmakta ve bu temsilciler eliyle kamuyu en iyi şekilde temsil etmeye ve kamu yararı doğrultusunda bu kurumların çalışmalarına katkı sağlamaktadırlar. TİSK üyesi olmasından dolayı uluslar arası kuruluşlara da temsilci göndermektedir.

Kamu işveren sendikaları üyeleri adına ve kamu yararına kanunların müsaade ettiği her türlü faaliyette bulunmaktadır. Değişimin çok hızlı yaşandığı günümüzde üyeleri adına yaşam boyu eğitim prensibi ile hareket eden kamu işveren sendikaları düzenli olarak tertiplediği seminer ve konferanslarla üye kuruluşlarda çalışan personelinin yeniliklerden haberdar etmekte; dergi ve kitap yayını ile Türk çalışma hayatına da büyük katkılar sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktay, Nizamettin
Braudel, Fernand
- Çolak, Aytül, Ayhan Gençler,
Demircioğlu, Murat
- Ekin, Nusret
Eyrenci, Öner
- Gökçen, Füsün, Candan Vançelik
- Işık, Rüçhan
- Kepenek, Yakup, Nurhan Yentürk
Koray, Meryem
- Odaman, Serkan
- Odyakmaz, A. Nevzad
- Önsal, Naci
- Öz, Yavuz
- Şahlanan, Fevzi
Şen, Murat
- Yazıcı, Erdinç
- Sendika Hakkı**, Ankara, Kamu - İş Yayını, 1993
- Medeniyet ve Kapitalizm**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1996
- Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, Ocak 2006
- Bilgi Çağında Çalışma İlişkileri**, www.bilgiyönetimi.org/
- Dünyada İşçi Sendikaları**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No:14,1987
- Demokrasi**, İstanbul, Petrol - İş Yayın No:30, 1993
- Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İstanbul, İTO Yayın No:1996 - 32, 1996
- Sendikalar Hukuku**, İstanbul, Banksis Yayınları No:3, 1984
- Grolier International Americana Encyclopedia**, İstanbul, Sabah Yayınları Cilt 1, 1993
- Türkiye’de İşveren Sendikacılığı**, Ankara, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 11, Sayı 3, 1987
- Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1962
- Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2003
- Endüstri İlişkileri**, İzmir, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No:22 1992
- MESS Mercek Dergisi**, Ekim 2005
- Türkiye’de Çalışma Örgütlerinin Gelişmelerinin Kronolojisi Ve Uluslar arası İlişkilere Ulaşılması**, Cilt:2 Sayı:1
http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=82
- Sendika ve Toplu Sözleşme Hukuku**, İstanbul, Yasa Yayınları No:31, 1977
- Ücretler ve Toplu Pazarlık Sisteminde Ücretlerin Oluşumu**, Ankara, Kamu-İş Yayını, 1992
- Tarihi ve Hukuki Gelişimi Açısından Türkiye’de İşçi Sendikalarının Üst Örgütlenmesi**, Ankara, Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları, 1994
- Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**, TÜHİS Yayını, 1998
- Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, TÜHİS Yayın No:38, 2000
- Sendikal Örgütlenme**, İstanbul, Petrol - İş Yayın No:72, 2001
- Sendikalar, Yapıları, Çalışmaları**, İstanbul, Petrol - İş Yayın No:29
- Sendikal Demokrasi**, İstanbul, Petrol - İş Yayın No:31
- Sendika Hukuku**, İstanbul, Yılmaz Ajans, 1995
- Türkiye Cumhuriyetinin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler**, Ankara, TÜHİS Yayın No:41, 2003
- TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1-2, Ağustos-Kasım 2004
- Türk İş Hukuku ve Sosya Güvenlik Hukukunun Elli Yılı**, İstanbul, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları No:16, 1998
- TUTİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:7, Sayı 6, Kasım 1983
- Osmanlı’dan Günümüze Türk İşçi Hareketi**, Ankara, Aktif Yayınları, 1996
www.tisk.org.tr/hakkinda.asp?id=498
- Kamu İşverenleri Sendikalar Kurarak Örgütlenme Zorunluluğu ve Başarılı Bir Kamu İşveren Sendikası Örneği TUTİS**, El Kitapçığı