

GREVSİZ TOPLU PAZARLIK HAKKI VE AİDAT BAĞIMLILIĞI KISKACINDA MEMUR SENDİKALARI

Sayım YORGUN*

ÖZET

Devlet imkânlarında yaşanan daralma, memurların ayrıcalıklarının azalması, demokratik gelişmeler, işçi hakları gelişirken memurların haklarında ilerleme kaydedilememesi gibi nedenlerle memurlar örgütlenme ihtiyacı hissetmişlerdir. İşçilerin sendikal mücadelesinden beslenen memur sendikacılık hareketi, tüm dünyada geç başlamış, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise hızla yayılmıştır.

Ülkemizde uluslararası belgelerle teminat altına alınan memurların sendikal örgütlenmeleri, 1961 Anayasası'nda yer alan örgütlenme hakkına paralel olarak başlamış, 1971'de yasaklanmış, 1982 Anayasasında ise açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 1986 yılında öğretmenler tarafından Türkiye'nin onayladığı uluslararası belgelere dayanılarak başlatılan memur örgütlenmesi, anayasal ve yasal teminatlara kavuşturulmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa

* Yrd. Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, e-posta: sayimyorgun@gmail.com

değişikliğiyle toplu sözleşme hakkı verilmiş ancak grev hakkı verilmemiştir.

Bölünerek zayıflayan memur sendikaları, hükümetle yaptıkları anlaşmalar neticesinde üyelik aidatının bir kısmını devletten alarak devletle aidat bağımlılığı ilişkisine girmiş ve Anayasa Mahkemesi'nin isabetli kararına rağmen aidat ilişkisi tekrar kurulmuştur. Günümüzde memur sendikaları grevsiz toplu sözleşme ve aidat bağımlılığı kiskacında mücadele etmektedirler.

Memur sendikacılık hareketinin başarıya ulaşmasının en önemli şartı güçlü olmalarıdır. Bu gücün önemli kaynaklarından biri üye sayısı, diğeri güç birliği ve bağımsızlığıdır.

Anahtar Kelimeler: Memur Sendikacılığı, toplu sözleşme, grev hakkı, aidat, 4688 Sayılı Kanun, Anayasa, Uluslararası normlar, ILO

ABSTRACT

PUBLIC SERVANTS' TRADE UNIONS AT THE GRIP OF DEPENDENCY OF UNION MEMBERSHIP FEE AND RIGHT OF COLLECTIVE BARGAINING WITHOUT RIGHT TO STRIKE

Public servants need to be organized because of these reasons like narrowing of state facilities, decreasing privileges of public servants, improvement of democracy and although labor rights are developing, making no progress in public servants' rights. The unionization movement of public servants, which fed by the unionization struggle of workers, started late all over the world but spread rapidly after the World War II.

In our country, unionization of public servants which is guaranteed by international documents started in parallel with the right of unionization in 1961 Constitution; it was banned in 1971 and it was not regulated clearly in 1982 Constitution. Unionization of public servants which was started by teachers based on international documents confirmed by Turkey in 1986, gained legal and constitutional guarantee and rights of collective agreement are given by the

constitutional change in 12 September 2010 but right to strike was not given.

Trade unions of public servants weakened by fragmentations, began to take part of the union membership fee from state as a result of agreements signed with government so a relationship dependent on membership fee was established with the government. In spite of the prudent decision of Constitutional Court, dependency relation was reestablished. Today, trade unions of public servants are struggling at the grip of dependency of union membership fee and right of collective bargaining without right to strike.

The most important condition for the achievement of public servants' unionization movement is to be powerful. One of the most important sources of this power is the number of members and the others are power unity and independency.

Keywords: *Public Servants' Trade Unions, Collective Bargaining, Strike, Law No. 4688, union membership fee, Constitution, International Norms, ILO.*

GİRİŞ

Kendi kendine yardım örgütü olarak kurulan sendikalar, en önemli sosyal adalet aracıdır ve belirli bir ücret karşılığında bağımlı çalışan insanların ekonomik, sosyal, siyasal, hak ve menfaatlerini korumayı ve geliştirmeyi amaç edinmiştir. Sendikacılığın ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi insanlığa ve uygarlığa ciddi boyutlarda katkılar sunduğu gibi, çalışanların çıkarlarını korumayı, geliştirmeyi, demokratik toplum anlayışını ve insan haklarını kabul ettirmeyi de amaçlamıştır. Sendikal haklar; temel insan haklarından olup, yazılı hukukun çizdiği çerçeveyi aşan, kendiliğinden kullanılabilen ve doğrudan doğruya uygulanabilen haklardır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) sözleşmelerince güvence altına alınan, olumsuz çalışma şartlarına tepki olarak doğan sendikal örgütlenme ve mücadele yöntemini, zamanla işverenler ve

memurlar da benimsemiştir. İşverenler güçlenen işçiye karşı örgütlenirken, memurlar da kamu otoritesinden ve serbest piyasa şartlarından kendilerini korumak için örgütlenmişlerdir.

Kamu hizmetlerine, yatırımlarına ve müdahalelerine duyulan ihtiyaç kamu sektöründe çalışanların sayısını artırırken, memur dışında çalışanlara da ihtiyaç duyulmuş; daimi, sözleşmeli, geçici statüde eleman çalıştıran devlet yapısı ortaya çıkmıştır. Bu yüzden devlet, memurlarla birlikte kamu işçilerini de bünyesine alan ve çok farklı statüde, adeta özel sektör işvereni gibi çalışanları olan kamu işverenliğine dönüşmüştür.

Çalışanların iki kanadını oluşturan işçi ve memurların işverenleriyle olan ilişkilerinde ortaya çıkan gelişmeler iki kanadı birbirine yakınlaştırmış; işçilerin iş güvencesi, çalışma şartları ve gelirler olmak üzere her alanda önemli haklar elde etmeleri, memurların ise geçmişte var olan ayrıcalıklarını kaybetmeye başlamaları, memurlar ile işçiler arasındaki farkları azaltmıştır. Ayrıca memurun işverenin devlet, işveren vekilinin hükümet olması ve çoğu kez bir statü hukuku içinde çalışması onun bağımlı olma niteliğini değiştirmedikinden (Talas, 1977, 3), memurun örgütlenmesini bağımlı çalışmasının doğal bir sonucu olarak kabul etmek gerekmektedir.

Demokratik hak ve hürriyetlerin dünyada yaygınlaşması, devlet denilen organizasyonun yapı değiştirmesi, kamu görevlileri ile kamu sektöründe çalışanların mevcut özel statülerini ve imkanlarını kaybetmesi gibi nedenlerden dolayı haksızlıklara maruz kalan memurların örgütlenme eğilimi hızlanmış, kendi kendini koruma ihtiyacı hisseden memurlar sendikal örgütlenmeyi esas almışlardır.

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemizde memurların toplu pazarlık haklarına yönelik yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Bu çalışmada memur sendikalarının toplu görüşme, grevsiz toplu sözleşme hakkı ve devletle aidat ilişkisinden doğan sorunlar ve ortaya çıkan sonuçlar değerlendirilecektir.

1. TOPLU GÖRÜŞME KISKACINDA MEMUR SENDİKALARI

Demokratikleşme rüzgarları, her alanda olduğu gibi devletlerin anlayışlarını da değiştirerek, “Hükümdar Devlet” ve “Polis Devleti” gibi sert ve katı devlet anlayışlarını yumuşatarak toplumların siyasi, iktisadi ve sosyal taleplerine cevap verebilecek yeni devlet yapılarının oluşturulmasına yol açmıştır. Talepler, katı, otoriter devlet anlayışı yerine “Koruyucu Devlet”, “Sosyal Devlet”, “Refah Devleti” gibi devlet anlayışlarının ikamesini sağlarken, yeni çatışmaları ve dengesizlikleri de doğurmuştur. Devletler, eski yapılarını ve konumlarını kaybederken, çalışanlarıyla kurdukları ilişki biçimlerini de yeniden düzenlemiş, devlet anlayışında ortaya çıkan değişim, başta memurlarının seçkin konumunu sarsmıştır. Bu sarsıntıyla birlikte memurlar, statüleri ne olursa olsun sendikal örgütlenmenin önemli olduğu gerçeğini fark ederek örgütlenmişlerdir. Memurlar için umut ışığı olan sendikal örgütlenme aynı zamanda demokratik devletler için de vazgeçilmez olmuştur.

Devlet ile memurlar arasındaki ilişkinin demokratik gelişmelerden etkilenerek, geleneksel otoriteye dayalı devlet-memur ilişkisinin yerini demokratik ilişkilere bırakmasını Talas; devletin, devlet-memur ilişkilerini tek yanlı saptayan bir ayrıcalıktan vazgeçmesi ve çalıştırdığı insanlarla giderek her alanda ve kademedede daha büyük boyutlara ulaşan bir diyalog ve işbirliği kurma ihtiyacına dayandırmakta (Talas, 1977, 2), ayrıca devletin çalıştırdığı ve kamu hizmeti gören insanların haklarının ve özgürlüklerinin sınırını tek yanlı belirleme gücünü de yitirmekte (Talas, 1977, 8) olduğuna bağlamaktadır.

Türkiye’de 1961 Anayasası’nda yer alan örgütlenme hakkına paralel olarak başlayan memurların örgütlenmesi, 1971’de Anayasanın 46. Maddesinde yapılan değişiklikle yasaklanmış, 1982 Anayasasında ise örgütlenmeye ilişkin açık bir düzenlemeye yer verilmemiş ve bu boşluk 1982 sonrasında memurların örgütlenmesine yönelik sürecin başlatılmasına vesile olmuştur. Türkiye’de sendikal gelişme çizgisinin temeli yasalara, aydınlara ve bürokrasiye dayanmasına karşın Türkiye’deki bu sendikal gelişme çizgisini kıran, tabana dayanan, temel insan hakları belgelerinden ve sözleşmelerinden gücünü alan memurların örgütlenme talebi bir umut ışığı olarak doğmuş,

meydanlara çıkan memurların mücadelesiyle örgütlenme hakkı talep edilmiştir.

Eğitim hizmet kolunda çalışan öğretmenler tarafından 1986 yılında başlatılan örgütlenme mücadelesi, ülkemiz sendikal alışkanlıklarından farklı olarak, uluslararası belgelere ve tabana dayanarak yürütülmüş, ulusal yasalardan beslenen değil, ulusal yasaları şekillendirmeyi esas alan bir anlayışla sendikal talepler dile getirilmiştir. Tabana dayalı mücadeleler sonucunda 1982 Anayasanın 53. maddesine 1995 yılında eklenen bir fıkrayla memurlara sendika ve üst kuruluşlar kurma, toplu görüşme hakkı verilmiştir. Bu anayasal düzenlemeye paralel olarak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 22. Maddesine 12.6.1997 tarih ve 4275 Sayılı kanun ile “Devlet Memurları Anayasa ve özel kanunlarda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler” hükmü konulmuştur. 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu’nun kabul ile sınırlı da olsa sendikal haklar elde edilmiş, ancak bu hak toplu sözleşme ve grev haklarıyla desteklenmemiştir.

26 Haziran 2001 tarihinde çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile 151 sayılı sözleşmeye uygunluk sağlama amacı güdülmüş, fakat uyumdan çok uyumsuzluk ön plana çıkmıştır. Çünkü grev ve toplu sözleşme hakkı olmaksızın sendikalar asli görevini yerine getiremez, bu haklar bir bütünün parçaları olarak birbirinden ayrılamaz. Dolayısıyla sendika kurma hakkına ilişkin yasal düzenleme yolunu açan bu değişikliğin toplu sözleşme ve grev hakkı ile de sürdürülmesi gerekir (Turan, 2000, 13) Çünkü sendikaları derneklerden ve diğer örgütsel yapılardan ayıran temel özellikleri toplu sözleşme ve grev gücüne sahip olmalarıdır. Bundan dolayı ülkemizde toplu sözleşme ve grev haklarıyla desteklenmemiş memur sendikaları maalesef beklenen düzeyde etkili olamamıştır.

Memurların tabana dayalı mücadelesi, Türkiye’deki sendikal mücadele için de önemli bir örnek teşkil etmesine karşın bu olumlu gelişme çizgisi devam ettirilememiş, yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerle sisteme uyum sağlayabilecek, toplu sözleşme ve grev haklarından yoksun, devlet desteğine muhtaç alışılagelmiş sendikal çizgiye dönülmüştür. Memurların uluslararası örgütlenme haklarına ve tabana dayalı sendikal mücadelesinin bir süre sonra ulusal yasaların

şekillendirdiği, bağımlılık ilişkisinin öne çıktığı bürokratik bir yapıya dönüşmesi, sürecin uluslararası haklar boyutundan ulusal boyuta taşınması, geniş haklardan daralan haklara doğru yeni bir süreci başlatmıştır.

Toplu görüşme hakkının uygulandığı dokuz yıllık süreç incelendiğinde memur örgütlenmesinin arzu edilen düzeyde etkin sonuçlar doğurmadığı, toplu görüşmelerin sonuçlarından anlaşılmaktadır. Tablo1’de yer alan dokuz yıllık toplu görüşme sonuçlarına göre beş toplu görüşme dönemi uyuşmazlıkla sonuçlanmış, bir dönemde kısmen uzlaşma sağlanmış, ancak iki dönemde uzlaşmaya varılabilmemiş, dokuzuncu dönemde ise Memur-Sen uzlaşma metnini imzalarken, Türkiye Kamu Sen bu uzlaşmayı reddetmiştir. Bu sonuçlardan da anlaşılacağı üzere mevcut düzenleme, kamu çalışanlarını hükümetlerin insafına terk etmiş, anayasal ve yasal düzenleme uluslararası sözleşmelere dayalı toplu pazarlık haklarını genişleten değil, daraltan bir etkiye yol açmıştır.

Tablo 1 : Kamu Görevlileri Sendikaları ile Kamu İşveren Kurulu Arasında Yürütülen Toplu Görüşme Sonuçları

Toplu Görüşme Dönemleri	Toplu Görüşme Tutanağı Sonuçları
1. Dönem (2002)	Uzlaşma yok
2. Dönem (2003)	Uzlaşma yok
3. Dönem (2004)	Uzlaşma kısmen sağlandı
4. Dönem (2005)	Uzlaşma sağlandı
5. Dönem (2006)	Uzlaşma yok
6. Dönem (2007)	Uzlaşma yok
7. Dönem (2008)	Uzlaşma sağlandı
8. Dönem (2009)	Uzlaşma yok
9. Dönem (2010)	Uzlaşma kısmen sağlandı (Türkiye Kamu-Sen Uzlaştırma Kurulu’nu devreye soktu)

Not: Bu tablo Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezince hazırlanan “Sekiz Dönem Toplu Görüşme Sürecinde Türkiye Kamu-Sen (2002-2009)” başlıklı kitapta yer alan görüşme tutanaklarından ve 28-29.08.2010 tarihli 2010 Yılı Toplu Görüşme Tutanağı ve 2010/1 no’lu Uzlaştırma Kurulu Kararı’ndan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Memurlara tanınmış sendikal hakların uygulanmasında yaşanan sorunlar, ortaya çıkması gereken olumlu gelişmeleri de sınırlandırmıştır. Mevcut yasal haklar yetersiz de olsa toplu görüşme süreçlerine iktidarlar gereken özeni göstermiş olsaydı, memurların içinde buldukları şartlar bugün daha iyi olabilirdi. Ancak bu olumlu sonuç ortaya çıkmadı. Türkiye Kamu-Sen Araştırma Merkezi’nce yapılan bir araştırmaya göre Uzlaştırma Kurulu Kararlarına hükümetler uysaydı, 2009 Temmuz ayı itibariyle ortalama memur maaşları 1.541 TL. olacaktı, oysa 1321.18 TL. düzeyinde kaldı ve memurlar % 16.67 oranında zarara uğradı (Türkiye Kamu-Sen, 2009, 144). Bu sonuç Uzlaştırma Kurulu Kararlarının memurlar lehine olduğunu ancak hükümetlerin bu kararlara yeterince önem vermediğini ortaya çıkarmaktadır.

Temel insan hakları belgelerinden gücünü alan memurların örgütlenme hakkı, anayasa ve yasalarla sınırlandırılarak geriye götürülmüş olsa da alınan haklarla tarihimizde ilk defa kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklara sahip olması veya düzeltilmesi için devletle görüşme masasında bulunmasının önemli olduğuna da dikkatleri çekmek gerekiyor. Çünkü geleneksel devlet anlayışında bu yetersiz adım dahi önemli bir aşama olarak kabul edilmelidir. Kamu görevlileri eski memur anlayışı yerine devletin karşısında toplu görüşmenin tarafı olabilmıştır. Ancak toplu görüşmelerin bağlayıcılığının olmaması, görüşme sonuçlarının uygulamaya yeterince yansıtılamaması, hükümet-memur sendikaları görüşmelerini rutin ilişkilere dönüştürmüş, ilk etapta yetersiz de olsa olumlu bakılan “toplular görüşme hakkı” aslında uluslararası sözleşmelerle teminat altına alınan kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakları ulusal düzeyde yapılan yasal düzenlemelerle geriye götürülmüştür.

Memurlara verilen toplu görüşme hakkının yetersizliği, sadece memurlar tarafından değil hükümet tarafından da yetersiz görüldüğü, memurlara toplu sözleşme hakkı verilmek üzere hazırlanan anayasa değişikliğine ilişkin madde gerekçesinde yer almıştır. Memurlara tanınan toplu görüşme hakkının sonuçlarına ilişkin olarak “Anayasanın 53’üncü maddesinin mevcut düzenlemesinde, memur ve diğer kamu görevlilerinin sadece toplu görüşme hakkına sahip olduğu hükme bağlanmaktadır. Toplu görüşme kapsamında anlaşma sağlanması halinde, mutabakat metni imzalanmakta ve gereği için Bakanlar

Kurulunun takdirine sunulmaktadır. Anlaşma sağlanamazsa, konu yine Bakanlar Kurulunun takdirine bırakılmaktaydı. Uzlaştırma Kuruluna gidilmesi de mümkündü. Ancak, Uzlaştırma Kurulunun kararları Bakanlar Kurulunu bağlayıcı nitelikte olmadığından, anlaşmazlık her zaman Bakanlar Kurulunun takdir ettiği şekilde sonuçlandırılıyordu” tespiti anayasanın değiştirilmesine ilişkin madde gerekçesinde yer almıştır. Bu gerekçe hiçbir tereddüde ihtiyaç bırakmayacak derecede toplu görüşme hakkının işlevsizliğini ortaya koymuştur. Çünkü son cümlede yer alan “anlaşmazlık her zaman Bakanlar Kurulunun taktir ettiği şekilde sonuçlandırılıyordu” ifadesi toplu görüşme süreçlerinin nasıl taktire bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Oysa sendikal örgütlenme işverenin tek taraflı taktir yetkisini sınırlandırmayı esas alan, işverenin yönetim hakkını sınırlandıran bir süreç olmalıdır.

Toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı ile birleştirilmemiş sendikal haklar, sendikaların mücadele gücünü kırdığı gibi memurlar arasında yaşanan sendikal bölünme, sendikaları güçsüzleştirip sendikalar arası mücadeleye yol açmakta, hükümetler bu parçalanmış yapıdan yararlanmaktadırlar.

2. GREVSİZ TOPLU SÖZLEŞME HAKKI

Memurlara verilen toplu görüşme hakkının yetersizliği, toplu sözleşme ve grev hakkının verilmesi gerektiği düşüncesi, uluslararası baskılar, demokratikleşme adımları, Avrupa Birliği’ne uyum süreci gibi etkilerle uzun yıllardır dile getirilmektedir. Memurlara toplu sözleşme hakkının verilmesine yönelik talepler, özellikle her toplu görüşme döneminde memur sendikalarınca ısrarla gündeme taşınmıştır. Bu talepleri karşılama sözü veren siyasi irade tarafından hazırlanan 1982 Anayasası’na yönelik değişiklik paketi 12 Eylül 2010 tarihinde halkoyuna sunulurken kabul edilmiş ve memurlara toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Memurlara toplu sözleşme hakkını tanıyan maddenin gerekçesinde şu tespitler yer almıştır:

“Maddeye eklenen yeni hükümlerle, memur ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı getirilmektedir. Toplu sözleşme konusunda kamu

işvereni ile memur ve diğer kamu görevlileri anlaşılırsa, toplu sözleşme imzalanacak ve uygulamaya konacaktır. Eğer anlaşma olmazsa, konu Uzlaştırma Kuruluna götürülecektir. Uzlaştırma Kurulunun vereceği karar kesin olacak ve toplu sözleşme yerine geçecektir. Mevcut düzenlemedeki Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi sona erdirilmektedir. Ayrıca, memur ve diğer kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkının, emeklilere yansıtılmasına ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenlenmesi öngörülmektedir. Bu şekilde emeklilerin de kanunda öngörülen çerçevede toplu sözleşmenin sonuçlarından faydalanması imkanı getirilmektedir. Yapılan bu yeni düzenlemenin bir sonucu olarak 53 üncü maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmaktadır.”

Bu düzenlemeyle memurlara toplu sözleşme hakkı verilmiş ancak uyuşmazlığı çözme görevi Uzlaştırma Kurulu’na bırakılmış, mevcut düzenleme zorunlu tahkimi gündeme getirmiştir.

Toplu görüşme hakkından toplu sözleşme hakkına geçiş hiç kuşkusuz önemlidir ancak grevin toplu pazarlık hakkının ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeği dikkate alındığında düzenlemenin yetersiz olduğu da ortaya çıkmaktadır. Bu düzenleme özellikle iki açıdan sorunludur:

1. Türkiye’nin onayladığı uluslararası sözleşmeler esas alındığında yeterli bir düzenleme değildir. Grev hakkının, toplu pazarlığın ayrılmaz bir parçası olduğu gerçeği göz ardı edilmiş, zorunlu tahkim nedeniyle grev yasağı anayasada düzenlenmiştir.

2. Kamu Görevlileri Yüksek Hakem Kurulu (KGHK)’nın kimlerden oluşacağı çok tartışma yaratacak, kurul üyelerinin kimler tarafından seçileceği bir başka sorun alanını oluşturacaktır. Kurul üyeleri devletten ve hükümetlerden bağımsız karar verebilecek midir? Ayrıca kurul üyelerinin devlet memuru ve akademisyenlerden oluşturulacağı esas alındığında kararlar alınırken ne kadar objektif olunabileceği de başka bir tartışma alanıdır.

İlk tespitte yer alan uluslararası mevzuatın etkisi bir sonraki başlıkta değerlendirileceği için diğer sorulara bu bölümde cevap aramak gerekiyor. Kurul üyelerinin hükümetlere, devlete bağımlı çalışanlardan oluşması bağımsız karar verme ihtimalini zayıflatmaktadır. Bağımsızlık meselesi sadece devlete karşı değil kendilerine karşı da sorun teşkil

etmektedir. Çünkü ücret, sosyal ve özlük hakları iyileşecek devlet çalışanları kendileri hakkında da karar verecekler. Bu sakıncanın seçilen üyelerin ahlaklı bir tavır almasıyla çözülebileceğini düşünmek mümkün olsa da aynı ahlaki tavrı, objektifliği kurulun bütün üyelerinden, her dönem bekleyemeyiz. Bu nedenle sakıncaların, kurul üyelerinin ahlaklı tavır almasıyla çözülebileceğini düşünmek, saflığa varan iyi niyetli bir yaklaşım olacaktır.

Memurların toplu görüşme haklarını kullandıkları dönemler incelendiğinde, Uzlaştırma Kurulu'nun memurlar lehine karar verdiği görülmektedir. Ancak bu kurul kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle kurulun oluşumu ve kimlerin kurulda yer alacağı üzerinde çok fazla tartışma yoktu, çünkü Bakanlar Kurulu istediği kararı verme hakkına sahipti. Ancak toplu sözleşme hakkının verilmesi ve Uzlaştırma Kurulu kararlarının bağlayıcı olması kurulun yapısının önemini artırmaktadır. Bu nedenle Kurul üyelerinin kimler tarafından seçileceği de bir başka sorun alanını oluşturmaktadır. Tarafların seçecekleri üyelerden oluşacağı kabul edildiğinde ise temsilde adalet sağlanabilecek mi sorusu gündeme gelecektir. Hükümeti temsil eden üye sayısının fazla olması halinde (ki bu ihtimal yüksektir çünkü bu güne kadar yapılan uygulamalar bu tespiti teyit etmektedir) Bakanlar Kurulu'nun uzlaşmazlıklarda takındığı tavrın bir benzeri uzlaştırma kurulunca yerine getirilecektir. Dolayısıyla sistem nasıl kurulursa kurulsun sorun yaşanacaktır çünkü tarafların serbest iradesiyle oluşturulan bir sistemin yerine daha iyisini ikame etme imkanı yoktur.

3. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER İŞİĞİNDA MEMURLARIN GREV HAKKI

Uluslararası düzenlemeler, sendikal örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkının birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlayan düzenlemeler olduğunu esas almakta ve bu temel hakların tanınması hususunda devletlere sorumluluk yüklemektedir. 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre herkesin çıkarlarını korumak için sendika kurma hakkı vardır, bu hak özel ve kamu ayırımı yapılmaksızın herkese tanınmıştır. Sendika hakkının varlığı toplu sözleşme ve grev hakkının varlığı ile anlam kazanmakta,

bu nedenle temelde sendika hakkının var olması diğer iki hakkı da gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde dernek örgütlenmesinden öteye geçemeyen sendikal örgütler ortaya çıkar. Bu düşünceden hareketle uluslararası sözleşmelere göre memurların grev hakkının varlığı esastır, sınırlamalar istisna olarak kabul edilmektedir. Memurların grev hakkı ILO sözleşmeleri, Avrupa Sosyal Şartı (ASS), Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelerce düzenlenmiş, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince denetim altına alınmıştır.

ILO'nun 98 sayılı Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik Sözleşmesiyle¹ sendika özgürlüğü hem kamu işverenine hem de özel işverenlere karşı korunmuştur. ILO'nun 87 Sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin sözleşmeyle² sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara ve hakkı güvence altında olup, tüm memurları kapsayan grev yasaları 87 sayılı sözleşmenin ihlali olarak kabul edilmiştir. ILO, grev hakkının ulusal mevzuat ile sadece devlet adına yetki kullananlara, güvenlik ve zorunlu temel hizmetlerde çalışanlara sınırlandırma getirilebileceğini kabul etmektedir.

Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Şartlarının Belirlenmesine İlişkin 151 sayılı Sözleşme³

¹ ILO'nun 1949 yılında kabul ettiği 98 sayılı Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik Sözleşmesi ülkemizde Kanun Tarih ve Sayısı: 8 Ağustos 1951 / 5834, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 14 Ağustos 1951 / 7884 kararıyla kabul edilmiştir.

² ILO'nun 1948 yılında kabul ettiği 87 Sayılı “ Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmesi”, ülkemizde Kanun Tarih ve Sayısı: 25 Kasım 1992 / 3847, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 22 Aralık 1992 / 21432 mükerrer, Bakanlar Kurulu Kararı Tarih ve Sayısı: 8 Ocak 1993 / 93-3967, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507 kararlarıyla kabul edilmiştir.

³ ILO tarafından 7 Haziran 1978 tarihinde kabul edilen 151 no'lu Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Şartlarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmesi, ülkemizde Kanun Tarih ve Sayısı: 25 Kasım 1992 / 3848, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi ve Sayısı: 11 Aralık 1992 / 21432-Mükerrer, Bakanlar Kurulu

gereğince kamu görevlilerinin sendikalaşma özgürlüğüne zarar verecek her türlü ayrımcılığa karşı korunmaları, kamu görevlileri örgütlerinin kamu makamlarından tamamen bağımsız olmaları gerekmektedir. Sözleşme, kamu görevlisi ve kamu örgütlerini devletin her türlü müdahalesine karşı korumayı amaçlayan bir çerçeve ortaya koymaktadır. 151 sayılı Sözleşme "yedek bir sözleşme" olduğundan, memurların sendikal hakları ve sendikal örgütlere tanınacak güvenceler konusunda yapılacak bir yasal düzenlemede öncelikle 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerin göz önüne alınması gerekmektedir (Gülmez, 2005, 18). Avrupa İnsan Hakları ve Ana Özgürlükleri Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi⁴ kamu çalışanlarının yasal dayanağını oluşturan başka bir belgedir. Bu sözleşmenin 11. Maddesi gereğince herkesin sendika kurma ve katılma hakkı vardır, bu hak silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevliler için sınırlandırılabilir.

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı (ASS)'nin⁵ 5 ve 6. maddelerine çekince koyarak onaylamıştır. Bu çekince kamu görevlilerinin sendika ve toplu pazarlık hakkını tanımamaktan kaynaklanmıştır. Ancak ASS'yi onaylayan ülkelerin Şartın birinci bölümünde yer alan tüm çalışanlara

Kararı Tarih ve Sayısı: 8 Ocak 1993 / 93-3967, Resmi Gazete Yayın Tarihi ve Sayısı: 25 Şubat 1993 / 21507 kararlarıyla kabul edilmiştir.

⁴ Sözleşme 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmış ve 59. maddeye uygun olarak 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme'yi 4 Kasım 1950 tarihinde imzalamış ve 10 Mart 1954 tarihinde itirazi kayıtlı onaylamıştır. 6366 Sayılı Onay Kanunu 19 Mart 1954 gün ve 8662 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Türkiye'nin itirazi kaydı şöyledir: "İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine Ek Protokolün ikinci maddesi 3 Mart 1924 tarihi ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanununun hükümlerini ihlal etmez." Sözleşmeyi yeniden düzenleyen 11 Numaralı Protokol 11 Mayıs 1994 tarihinde imzaya açılmış ve 4. maddeye uygun olarak 1 Kasım 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye 11 Numaralı Ek Protokolü 11 Mayıs 1994 tarihinde imzalamış ve 14 Mayıs 1997 tarihinde onaylamıştır. 4255 Sayılı Onay Kanunu 22 Mayıs 1997 gün ve 22996 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁵ Avrupa Sosyal Şartı'nın Kabul Tarihi 18.10.1961, ülkemizde Onay Kanunu Tarihi: 16.06.1989- No: 3581, Resmi Gazete Tarihi: 04.07.1989-No: 20215, Bakanlar Kurulu Kararı Tarihi: 07.08.1989-Sayısı: 89/14434, Resmi Gazete Tarihi: 14.10.1989No: 20312 kararlarıyla kabul edilmiştir.

çıkarlarını koruma hakkını verme sorumluluğuyla karşı karşıya olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Avrupa sosyal şartının 6. Maddesinin 4. Fıkrası gereğince memurların grev hakkı vardır ve bu haktan tüm memurların yararlanamayacağına ilişkin düzenlemeler şarta aykırıdır. 1979 yılında kabul edilen Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi çalışanlara örgütlenme ve grev hakkını tanımakta, sadece ulusal güvenliği, kamu düzenini ya da başkalarının hak ve özgürlüğünü korumak için sınırlandırılabilirliğini hüküm altına almaktadır. Bu sınırlandırmanın da ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesine aykırı olamayacağına yer vererek, yapılacak sınırlandırma hususunda da temel bir sınır getirmektedir. Sözleşme, sendika ve grev hakkının kullanılmasında silahlı kuvvetler personeli, polisler ve kamu yönetimi üyeleri için yasal sınırlama getirilmesine olanak sağlamıştır. Burada önemli olan kamu görevlilerine yönelik yasak getirilmesi değil yasal sınırlama getirilmesine imkan tanınmasıdır.

1982 Anayasası'nın 90. Maddesinde yer alan "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz*" hükmü gereğince parlamentomuzca onaylanan milletlerarası sözleşmelere kanunun üzerinde bir etkinlik kazandırılarak, iç hukukumuz açısından güçlendirilmiştir. Türkiye'nin usulüne uygun olarak onayladığı Avrupa İnsan Hakları, ILO sözleşmeleri ve diğer uluslararası belgeler gereğince herkesin serbestçe örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve grev hakları vardır. Bu özgürlükleri tartışmak ciddi devlet anlayışıyla bağdaşmaz; çünkü usulüne uygun onaylanan milletlerarası sözleşmelere uymak gerekir, aksi takdirde imzalanan milletlerarası sözleşmeler ve yukarıdaki anayasal hüküm anlamını yitirir.

Gülmez (1990), memurların uluslararası hukuktan doğan sendika ve toplu pazarlık haklarını kullanmaları, bu hakları tanıyıp düzenleyen özel bir yasanın çıkarılması koşuluna bağlı olmadığını iddia etmektedir (Gülmez, 1990, 254). Ülkemizdeki yasal boşluklara ve eksikliklere rağmen onaylanan uluslararası sözleşmeler bağlamında memurların örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi imzalama haklarının var olduğu literatürde geniş kabul görmesine karşın, aksi görüşler de mevcuttur. Güzel (1997) 87 sayılı ILO sözleşmesinin Türkiye tarafından onaylanmış

olmasından dolayı bağlayıcı olduğu, iç hukukumuzda bu sözleşme hükümlerini yaşama geçirecek bir yasa çıkarılmasına gerek duyulmaksızın, iç hukukta uygulanabilirlik kazanacağına ilişkin yorumlara karşı çıkmakta, ILO sözleşmelerinin yasa hükmünde olduğu, iç hukukun parçası haline geldiği ve dolayısıyla başka hiçbir işleme gerek olmaksızın doğrudan uygulanma kabiliyetine sahip olduğunu savunmanın mümkün olamayacağını iddia etmektedir (Güzel, 1997, 23). Yine Aktay (1993), Anayasa'da açık yasak olmadığı için işçiler dışında diğer çalışanların da örgütlenme ve toplu sözleşme hakkına sahip olduklarını düşünmenin yanlış olacağını iddia etmektedir (Aktay, 1993, 45). Bu tür değerlendirmelere rağmen insan hakları ve çalışma hayatına ilişkin temel sözleşmeler esas alındığında hakların yokluğundan değil varlığından söz edebiliriz. Sendika, toplu pazarlık ve grev hakları, geleneksel kişi hakları gibi devletin olumlu bir edimini gerektirmeyen sosyal haklardır (Gülmez, 1990, 254). Bu nedenle usulüne göre imzalanmış uluslararası sözleşmelerde yer alan haklar dikkate alındığında Anayasamızın 90. Maddesi gereğince memurların grev hakları vardır.

1980 sonrasında memurların sendika ve toplu sözleşme haklarına yönelik açık yasaklar bulunmadığı, ancak grev hakkına ilişkin iç hukukumuzda yasaklayıcı hüküm olduğu bilinmektedir. Mesela 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 27. maddesinde devlet memurlarının grev yapmaları, grev teşebbüsüne katılmaları, grevi desteklemeleri veya teşvik etmeleri yasaklanmıştır (Ünsal, 1999, 53). Anayasa'nın 53. Maddesinde yapılan son değişiklikle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun aldığı kararların "bağlayıcı" olması grev hakkının önünü kesmiş ve Anayasa'nın 90. Maddesinde yer alan "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir*" düzenlemesi eskiden olduğu gibi tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu değişiklik anayasada yapıldığı için bir biriyle uyuşmayan iki anayasal hüküm ortaya çıkmıştır. Bu nedenle toplu görüşme hakkından toplu sözleşme hakkına doğru ulusal mevzuat açısından bir gelişme yaşanmasına karşın, aslında uluslararası mevzuat ve anayasa'nın 90. Maddesindeki düzenlemeler ışığında toplu pazarlık hakkının ayrılmaz parçası olan grev hakkında geriye gidilmiştir.

4. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI VE AİDAT BAĞIMLILIĞI

Ülkemizde işçi sendikalarının; aydınlar, askerler ve bürokratların daha çağdaş ve demokrat bir topluma ulaşma isteği doğrultusunda güçlü taban talebi olmadan, yukarıdan verilen haklarla kurulduğu bir gerçektir. Bu açıdan Türkiye'de sendikalar demokrasiyi besleyen örgütler olamamış, daha çok demokrasiden beslenen örgütler olmuşlardır. Teorik olarak sendikalar siyaseti şekillendiren örgütler olmasına karşın, ülkemizde siyaset sendikaları şekillendirmiş ve bundan dolayı sendikalar etkileyen değil, etkilenen örgütler olmuşlardır. Bu genel gelişimin aksine 1980 sonrasında taban hareketi olarak doğan memur sendikaları, bu kısır döngüyü kırma potansiyeline sahipken, maalesef hükümetlerin ve siyasetçilerin şekillendirdiği bir sürecin mahkumu haline gelmiştir.

Memur sendikalarının üye sayıları siyasi iktidar dönemlerine göre incelendiğinde yaşanan değişimlerde iktidarların ne kadar etkin olduğunu somut verilerle görmek mümkündür. 2003 yılında Memur-Sen'in üye sayısı 98.146 iken 2010 yılında 392.171'e yükselmiş, buna karşın 2003 yılında en fazla üyeye sahip Türkiye Kamu-Sen ve KESK bu dönemde üye kaybetmiştir. Bu yıllarda AKP'nin iktidarda olduğu dikkate alındığında memur sendikalarıyla hükümet arasındaki ilişki net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Siyasi iktidarları memur sendikaları üzerinde etkin kılan unsurlar dikkate alındığında ülkemizde çok sayıda faktörün varlığından söz etmek mümkündür. Bunların bir kısmını saymak gerekirse; kamu yönetiminin gücü, yasal mevzuat, işsizlik, örgütlenme kültürünün zayıf olması, devlet baba düşüncesi, aidat bağımlılığı vs. Bu faktörler arasında zayıf bir halkaymış gibi görünen aidat bağımlılığı aslında sendikaları uzun vadede olumsuz etkileyecek önemli faktörlerden biridir.

Tablo 2 : Memur Konfederasyonlarının Üye Sayıları

Konfederasyon	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
KESK	295.830	297.114	264.060	234.336	231.987	223.460	224.413	219.195
TÜRKİYE KAMU-SEN	385.425	343.921	316.038	327.329	350.727	357.841	375.990	369.600
MEMUR-SEN	98.146	137.937	159.154	203.851	249.725	314.701	376.355	392.171
BASK	5.209	5.228	4.696	4.734	5.718	4.226	4.976	3.628
BAĞIMSIZLAR	4.236	3.535	3.487	9.061	17.232	28.647	11.629	11.088
HÜR KAMU-SEN	-	147	100	50	65	16	11	8
HAK-SEN	-	-	-	-	-	1.506	2.967	3.060
BİRLEŞİK KAMU-İŞ	-	-	-	-	-	-	20.731	21.731
GENEL TOPLAM	788.846	787.882	747.617	779.399	855.463	930.397	1.017.072	1.020.481

Not: Çalışma Bakanlığı istatistiklerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu'nun 25. Maddesi memurların ödeyeceği aylık üyelik aidatı miktarının, devlet memurunun damga vergisine tabi brüt gelirleri toplamının binde dördünden az, otuzda birinden fazla olmamak üzere sendikaların tüzüklerinde belirlenebileceğini hüküm altına almıştır. Bu düzenlemeyle devlet, aidatın alt ve üst sınırına müdahale etmiş, sendikalara "siz üyelerinizi mağdur etme potansiyeline sahipsiniz, ben de bu düzenlemeyle memurları koruyorum" mesajını vermiştir. Sendikaların iç işleyişlerini düzenlemeye yönelik bu hükümle devlet, memur sendikaları ile üyeleri arasındaki ilişkiye müdahale etmiştir. Devletin aidat ilişkisine müdahalesi bununla da kalmamış, 29 Ağustos 2005 tarihinde Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen tarafından imzalanan toplu görüşme mutabakat metninin 4. maddesiyle sendika aidatlarından kaynaklanan kayıpları telafi etmek amacıyla aylık 5 YTL ilave ödeme yapılması kararlaştırılmıştır. KESK, aidatın devlet tarafından verilmesinin sendikaların devletten bağımsızlığı ilkesine gölge düşüreceği gerekçesiyle şerh düşmüştür. Toplu görüşmede varılan mutabakat gereği, 5473 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle sendika üyesi memurlara sendika ödeneği verilmesi için anılan Kanunun birinci maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 4'üncü maddeyle, "25/6/2001 tarihli ve 4688

sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikasına üye olup, üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, anılan kesintinin yapıldığı her ay için 5 YTL tutarında sendika ödeneği verilir." hükmü yürürlüğe girmiştir. Yapılan düzenlemeyle üyelik aidatının verilmesi ve bu ödemenin her ne sebeple olursa olsun üyeliğin sona ermesi halinde verilmeyeceği hükmünün yer alması, devletle aidat ilişkisinin ne kadar açık kurulduğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu düzenlemenin yer aldığı 4. dönem toplu görüşmelerin ilk defa uzlaşmayla sonuçlanmış olması gerçeğini de göz ardı etmemek gerekiyor. Ayrıca bu uzlaşmada aidat ödentisinin ne kadar etkili olduğu sorusu da hiç kuşkusuz anlamlı olacaktır.

Türkiye'nin 1992 yılında kabul ettiği ILO'nun 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Şartlarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmesi" nin 5. Maddesi gereğince memur sendikaları, kamu makamlarından tamamen bağımsız olacaklar, bir kamu makamının baskısı altında memur örgütlerinin kurulması, geliştirilmesi, mali veya diğer biçimlerde desteklenmesine yönelik önlemler müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilmiştir. Bu cümleden hareketle memur sendikalarına ödenecek aidatın devlet tarafından karşılanması ILO'nun 151 sayılı sözleşmesine açık aykırılık içermekte, bu ödemenin memur konfederasyonlarının oluruyla gerçekleşmiş olması da bu aykırılığı ortadan kaldırmayacaktır, çünkü söz konusu uygulama ILO'nun temel ilkelerinden olan işverenlerden bağımsız faaliyet ilkesine aykırıdır.

Ülkemizde memur sendikalarının içinde buldukları aidat ilişkisini iki açıdan mercek altına almak gerekiyor. Birincisi devletin mali, siyasi ve idari gücünü kullanarak sendikaları denetim altına alma isteği, ikincisi sendikaların uygulamalarıyla bağımlılık ilişkisini kabullenmeleri. Bu tespitlerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de siyasi iktidarları sendikalar üzerinde etkili kılan temel etken sadece iktidarların denetim altına alma güdüsü ve gücü değildir, sendikalar da takip ettikleri politikalarla kendilerini edilgen konuma düşürmektedirler. Memurlara grev hakkı vermeyen anayasal ve yasal düzenlemelerle grev hakkının uluslararası sözleşmeler esas alındığında geriye götürüldüğü bir gerçektir, ancak memur sendikaları da yaptıkları toplu görüşmelerle sendika aidatının bir kısmının devlet tarafından

verilmesini kabul ederek, sendikaların işverene karşı bağımsız olmaları ilkesini zedelemişlerdir.

Kamuoyundan, sendikalardan, akademik çevrelerden yapılan eleştiriler, anayasaya aykırılık iddiaları gibi nedenlerle aidat ilişkisini yeniden düzenleme ihtiyacı hissedilmiş ve 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2009 yılı için ödenek tutarı 10 TL'ye yükseltilecek ve sendika aidatının adı da "*Toplu Görüşme Primi*" olarak değiştirilmiştir. Sendika aidatı olarak verilen ödentinin 'Toplu Görüşme Primi' olarak adlandırılması ve kamu çalışanlarının bordosuna ilave edilmesinin de mevcut yanlış aidat ilişkisini düzeltmeyeceği açıktır. Çünkü bu düzenlemelerle memur sendikaları aidat bağı ile bağımlı kılınmıştır.

Günümüz şartlarında sendikaların ciddi gelirleri olmadan faaliyetlerini devam ettirmelerinin zor olduğu, toplumumuzda örgütlenme ve aidat ödeme bilincinin yüksek olmaması gibi gerekçeleri esas alarak, hükümetlerle aidat ilişkisini masum bir ilişki olarak değerlendirmek de mümkün değildir. Çünkü bu aidat ilişkisini normal karşılamak sendikacılığın temel ilkelerine aykırıdır. Yasaklara rağmen varlık mücadelesi vererek var olan memur sendikacılığının aidat bağı ile devlete bağlanması, üye ile olan temel ilişkiye devletin de dahil edilmesi, memur sendikalarının bağımsızlığını ipotek altına almış, üyelik aidatı hükümetlerle yürütülen müzakerelerin önemli maddesi haline gelmiştir. Bu aidat desteği olmadan sendikaların var olamayacağı düşüncesi egemen olmaya başlamıştır. Memur sendikalarının üyeleri arasında da bu anlayışın yayılmaya ve taban bulmaya başladığını iddia etmek mümkündür.

Sendikacılık ilkesine ters olarak kurulan aidat ilişkisine itiraz eden CHP konuyu Anayasa Mahkemesine götürerek iptal talebinde bulunmuş ve itirazını şu gerekçelere dayandırmıştır: "*Demokrasiyi içine sindirmiş, demokrasiyi bir yaşam biçimi olarak benimsemiş hiçbir ülkede bu tür düzenlemelere yer verilmez, yer verilmemelidir de. Çünkü sendikaya üye olmak bir gönüllülük işidir. İşverenin primini ödediği bir sendika, çağdaş anlamda sendika olamaz. Diyet borcu olan bir sendika türü yaratmak, toplu görüşme masasına otururken, "fazla talepte bulunmayın yoksa sizin sendika aidatlarınızı ödemem" diyebilecek bir ortamı oluşturmak sendikacılıkla bağdaşmaz... Sivil toplum anlayışı ile bağdaşmaz...*" Bu itirazı inceleyen Anayasa Mahkemesi'nin 10 Kasım 2009 tarih ve 27402 sayılı Resmi Gazete'de

yayımlanan 25.06.2009 tarih ve E. 2006/94, K. 2009/92 sayılı kararıyla, Ek 4. maddenin '25.6.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikasına üye olup, kendisinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine, anılan kesintinin yapıldığı her ay için 5 TL tutarında sendika ödeneği verilir' şeklindeki birinci fıkrası Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bu kararın gerekçesi ise şöyle açıklanmıştır: "*Sendikaya üye olan kişiler tarafından ödenen üyelik ödentileri, kollektif haklardan olan sendikal haklara ilişkin faaliyette bulunma konusunda üyelerin iradesini yansıtmakta ve sendikalar ile üyeleri arasındaki ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan hiç kimsenin sendikalara üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamayacağı hükmü, sendikalara üyeliğin gönüllülük esasına dayanmasını ifade etmekte ve bu çerçevede üyelik ödentileri de isteğe bağlı bu birlikteliğin demokratik zeminini oluşturmaktadır. Kamu görevlileri sendikasına üye olan kamu görevlilerine, kendilerinden üyelik ödentisi kesintisi yapılan her ay için belirli bir tutarda sendika ödeneği verilmesini öngören dava konusu kural, sendikalar ile üyeleri arasında olması gereken ilişkinin mahiyetini ve buna bağlı olarak sendikaların faaliyetlerinin demokratikliğini olumsuz etkileyecek niteliktedir. Üyelerin ödemesi gereken ödentilerin, sendika ödeneği adı altında sendika üyesi kamu görevlilerine Devlet tarafından verilmesi ve bu suretle sendikaların gelir elde etmeleri, sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamını taşımakta ve sendikaların bağımsızlığı ilkesine aykırı bulunmaktadır."*

Anayasa Mahkemesi, üyelik ödentisinin devlet tarafından verilmesini Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan hiç kimse sendikaya üye olmaya veya üyelikten çekilmeye zorlanamayacağı hükmüne isabetli bir şekilde aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin bu açık kararına rağmen memur sendikaları 2010 yılında yapılan toplu görüşmede üç ayda bir toplu görüşme primi ödenmesi talebinde bulunmuşlardır. Memur-Sen Konfederasyonu üç ayda bir 60TL., Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu 45TL. toplu görüşme primi talep etmişlerdir. Kamu işveren kuruluyla yapılan görüşmeler neticesinde toplu görüşme primi üç ayda bir 45 TL. olarak kabul edilmiştir. Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu'nun toplu görüşme prim talebinin kabul edilmesi, iki memur konfederasyonu arasında aidat hususunda bir uzlaşma olduğunu da göstermektedir. Aidat ilişkisinin yeniden düzenlendiği 9. Dönem toplu görüşmelerinin kısmen uzlaşmayla

sonuçlanması dikkate şayandır. Memur-Sen Konfederasyonu tarafından imzalanan uzlaşma tutanağına Türkiye Kamu-Sen Konfederasyonu devlet memurlarının taban aylığına zam yapılmadığı gerekçesiyle itiraz ederek, tutanakları imzalamamış, toplantıyı terk etmiştir. (Bkz. 2010 Yılı Toplu Görüşme Tutanağı, <http://www.memursen.org.tr/file/2010yılımutabakat.pdf>, 31.12.2010)

Türkiye kamu-Sen'in davetiyle toplanan Uzlaştırma Kurulu'nun 2010/1 no'lu kararının sonuç bölümünde yer alan 4. Maddesine göre sendika üyesi kamu çalışanlarına 3 ayda bir (45) TL Toplu Görüşme Primi ödenmesi kararı Anayasa Mahkemesinin kararına aykırı görülmüştür. Yasal itirazlara rağmen sendika aidatının devlet tarafında ödenmesi konusunda memur sendikalarının ısrarı aidat bağımlılığının oluştuğunun açık bir göstergesidir. Bu aidat ilişkisi kısa dönemde sendikaları mali açıdan güçlendirecek, üye sayısını artıracak, ancak örgütlenme ve üye bilinci olması gereken düzeyde gelişmeyecektir. Kısa dönemlik menfaatler için sendikal geleceği tehlikeye atma riski oldukça yüksektir. Günümüzde memur sendikaları geçmiş dönemlerle mukayese edildiğinde fonksiyonları itibariyle ciddi sorunlarla iç içedir. Özellikle hükümetler karşısında dik duruşlarını zorlaştıran aidat bağımlılığı önemli sorundur.

Sendikaların en temel özelliklerinden biri işverenlere karşı bağımsız olmalarıdır. Çünkü özel veya kamu işverenine karşı bağımlılığı olan sendikaların asli fonksiyonlarını yerine getirmesi mümkün değildir. Uluslararası sözleşmelerin teminat altına aldığı hususların başında sendikaların bağımsızlığı gelmektedir ve kamu otoritesinden izin alınmadan sendikaların kurulması, işverenlerle parasal ilişkiye girilmemesi üzerinde durulan önemli ilkelere. Memur sendikaları, aidat bağımlılığının peşinden koşmak yerine; üyeyi bilinçlendirmek, memurların ekonomik, sosyal, siyasal, hak ve menfaatlerini artırma mücadelesi vermelidir. Bunun yolu da toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına birlikte sahip olmaktan geçmektedir.

SONUÇ

Memur sendikalarının örgütlenerek üyelerinin haklarını koruma ve geliştirme, devletin de kamu hizmetlerini aksatmadan sürdürme sorumluluğu vardır. Memur sendikacılığının en can alıcı ve dikkat isteyen yönü budur. Memur sendikacılığı bu ince çizgi üzerinde sürdürülmekte, bu yönüyle de kamu işvereni özel işverenden ayrılmaktadır. Özel işverenlerin hizmetleri yürütme sorumluluğu vardır ancak bu zorunluluk değildir. Devletin hem işveren hem de düzenleyici konumda olması nedeniyle hem hizmetleri sunma hem de sendikal hakların tam olarak uygulanmasını temin etme gibi iki temel yükümlülüğü vardır. Devlet bu yükümlülüklerini yerine getirirken, adil olmak, özgürlükleri genişletmek ve sosyal devlet fonksiyonlarını da yerine getirmek zorundadır.

Özgürlüğü esas, sınırlamanın istisna olması ilkesinden hareket edilerek, hakların varlığını kabul etmek temel bir ilke olmalıdır. Aksi taktirde yasaları ve yasakları önceleyen, anti demokratik bakış açısı egemen olur ki demokrasi yolunda ilerlemek isteyen hiçbir toplum bu eğilim içine giremez. Memurların örgütlenme ve toplu pazarlık talebini de bu çerçevede değerlendirmek gerekiyor. Bu nedenle memurların grev haklarına yönelik ulusal yasalarda açık düzenleme yoktur gerekçesiyle hakların yokluğunu iddia etmek mümkün değildir. Anayasa'da yer alan ve uluslararası sözleşmelerin üstün olduğunu ve Anayasaya aykırılığının iddia edilemeyeceğine ilişkin hüküm gereğince memurların grevli toplu pazarlık haklarının varlığını kabul etmek gerekmektedir. Bu nedenle anayasanın 53. Maddesinde yapılan son değişiklikle toplu sözleşme hakkının verilmesiyle beklenen olumlu gelişme maalesef ortaya çıkmamaktadır çünkü uyuşmazlık hallerinde zorunlu tahkimin devreye girmekte ve uluslararası mevzuattan kaynaklanan grev hakkı anayasa hükmü ile yasaklanmaktadır.

Memur Sendikalarının görevi ve amacı işveren olan devlet karşısında üyelerinin hak ve menfaatlerini toplu olarak korumak ve geliştirmektir. Bunun için örgütlenmek, birlik içinde hareket etmek ve ortak hedeflerde buluşmak gerekmektedir. Oysa memur sendikalarının kısa tarihinde bölünmüşlük, ilkelere uzaklaşma ve aidat bağımlılığı ön plana çıkmakta, gittikçe güçlenen bir hareket yerine, inandırıcılığı

azalan, itibar kaybeden bir sendikacılık ortaya çıkmaktadır. Yedi ayrı memur konfederasyonunun var olması, toplu sözleşme ve grev hakkı için ortak mücadeleye girilememiş olması bu olumsuz gidişin önemli göstergeleridir. Ayrıca aidat ilişkisinin Anayasa'ya aykırı bulunmasından sonra sistemin ortaya çıkardığı çarpık tabloyu düzeltmeye yönelik arayışlar yerine devamlılığını sağlamaya yönelik girişimlerin öne çıkması memur sendikalarının taban ile ilişkilerini tartışma gündemine taşımaktadır.

2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun değiştirilmesine yönelik çalışmalar dikkate alındığında memurların da bu kanun çerçevesinde yer almaları gereklidir. İşçiler ve memurların, örgütlenme, toplu sözleşme ve grev haklarını içeren genel bir kanunun kabul edilmesi için mücadele etmeleri şart olmuştur. Çünkü 1947 yılından bu yana ülkemizde Sendikalar Kanunu mevcuttur ve 64 yıllık bir tecrübe yaşanmıştır. 1963 yılından bu yana Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunları yürürlüktedir. Bu birikimi bir tarafa bırakarak Memur Sendikaları Kanunu adı altında bir kanunun var olması doğru ve yararlı değildir. Her alanda kanun çıkarmayı adet edinen kanun koyucumuz, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nu çıkararak memurları da kurtardığını zannediyor. Açıkça belirtmek gerekir ki işçi ve memurların ayrı sendikalar ve toplu iş sözleşmesi kanunlarına ihtiyaçları yoktur. Bu nedenle sendika ve toplu sözleşme haklarını hem işçiler hem de memurlar için düzenleyen bir tek kanun hazırlanmalıdır. Hiç kuşkusuz bazı memurlarla sınırlı olmak üzere istisnai hükümlerle özel durumlar düzenlenmelidir.

Memur sendikacılık hareketinin başarılı olmasının temel kaynağı güçleridir. Bu gücün önemli kaynaklarından biri üye sayısı, güç birliği ve bağımsızlığı diğeri ise toplu sözleşme ve grev hakkıdır. Memur sendikaları; bölünmüşlükten, aidat bağımlılığından kurtulmak, kafa ve kasa birliği yaparak birleşmek, grev hakkını da kapsayan toplu pazarlık hakkı için mücadele etmek zorundadır. Memur sendikalarını işlevsiz kılan toplu görüşme hakkının yerine konulan grevsiz toplu sözleşme hakkının da yetersiz olacağından hareketle toplu sözleşme ve grev hakkını savunmak sendikaların varlık sebebi olmalıdır. Anayasa mahkemesinin aidat bağımlılığını ret eden kararını bu atılım için vesile

olarak kabul edip, yeni bir yol haritası çizerek, doğru stratejilerle, memur sendikalarının yönetilmesi temel bir ihtiyaçtır.

KAYNAKLAR

- AKTAY, Nizamettin, (1993), **Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)**, Kamu-İŞ, Ankara.
- AİHM (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi), (2010), <http://www.tumbelsen.org.tr/pages/yayinlar/aihm.pdf>, 31.12.2010.
- GÜLMEZ, Mesut, (2005), **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, Belediye-İŞ Yayınları, AB'ye uyum Dizisi, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut, (1990), **Memurlar ve Sendikal Haklar**, İMGE Kitapevi Yayınları: 16, Ankara.
- GÜZEL, Ali, (1997), *"Normların İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine katkısı, ILO Normları ve Türk İş Hukuku"*, İş Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Yıl Kutlama Semineri.
- TALAS, Cahit, (1977), *"Türkiye'de ve Dünyada Devlet-Memur İlişkileri"*, **Yıllık 1974-1976**, A.Ü. /S.B.F./ Basın Yayın Yüksek Okulu, Doğan Basımevi, Ankara.
- MEMURSEN, (2010), **Toplu Görüşme Tutanağı, 2010 Yılı**, <http://www.memursen.org.tr/file/2010yılımutabakat.pdf>, 31.12.2010.
- TURAN, Güngör, (2000), *"Türkiye'de Kamu Sendikacılığı"*, **Kamu-İŞ**; Cilt: 6 Sayı:1 (<http://www.kamu-is.org.tr/dergiler2.htm>), 10.12.2009.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı metni, (2010).
- TÜRKİYE KAMU-SEN, (2009), **Sekiz Dönem Toplu Görüşme Sürecinde Türkiye Kamu-Sen (2002-2009)**, Türkiye Kamu-Sen Araştırma Geliştirme Merkezi, Yayın No: 29, Ankara.
- Uzlaştırma Kurulu Kararı, No: 2010/1
- ÜNSAL, Engin, (1999), **Memur Sendikaları**, Boyut Kitapları, İstanbul.