

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI:
KESK ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Uğur KARATAŞ

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Yönetimi**

Tez Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

HAZİRAN – 2010

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ


**TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞI:
KESK ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

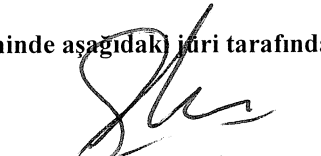
Uğur KARATAŞ

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı: Kamu Yönetimi**


Bu tez 29.06.2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oyçokluğu ile kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Musa EKEN
Jüri Başkanı

Kabul
 Red
 Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Şuayip ÇALIŞ
Jüri Üyesi

Kabul
 Red
 Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN
Jüri Üyesi

Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Uğur KARATAŞ

21.06.2010

ÖNSÖZ

Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır.....Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.

(İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Madde 23)

Bireyin, insan onuruna yakışan bir şekilde yaşamını sürdürebilmesinde ve ihtiyaçlarını karşılaştırabilmesinde önemli olan “çalışma” kavramı, aynı zamanda herkes için “bir hak”tır. Bu hakkın gerçekleştirilmesinde klasik liberal görüş devleti görevli görmez iken, sosyal liberal, sosyalizm gibi doktrinler bu konuda devletin sorumluluğunu öne çıkarırlar. Bu görüşlere göre devlet, kişilere iş imkânı sağlama, çalışma hayatında uygun koşulları gerçekleştirmek ile mükelleftir. Bu amaçla da çalışanların haklarını korumak, çalışma koşullarını iyileştirmek, hayat standartları yükseltmek kısaca insan vakarına yakışır şekilde çalışma ve hayatını devam ettirebilmeleri için, çalışanların, devlet ile olan ilişkilerini düzenleyebilmesinde örgütlenme hakkı, sosyal devletin büyümeye başladığı 20. yüzyıldan itibaren gündemde olan konulardan birisi olmuştur.

Uyum sorununu batılı anlamda gerçekleştiremeyen Türkiye'nin gerek işçi gerekse memurlara ilişkin örgütlenme özgürlüğünü hukuki ve sosyal düzlemde gerçekleştirebilmesi sancılı ve geç olmuştur. İşçi örgütlenmelerinin daha çabuk kabul edilmesine rağmen, memur kavramın bu anlayıştan muaf tutulması toplumda dönem dönem artan şikâyetin de konusu olmuştur. Bu tezin yazılma amacı, Türkiye’de geç kabul edilen memurların örgütlenmesine KESK örneğinde bir açıklama yapabilmektir.

“Türkiye’de Memur Sendikacılığı: KESK Örneği” adlı tez çalışmasının ortaya çıkışında birçok kişinin katkısı olmuştur. Özellikle tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi Şen’e görüşleri ve değerlendirmeleri ve özverili desteği için teşekkür ederim. Ayrıca KESK ve Eğitim- Sen’in değerli emekçileri ile tez boyunca yürüttüğümüz olumlu diyalog konu ile görüşlerimin şekillenmesinde önemli faydaları olmuştur. Ayrıca gerek tez çalışmalarım gerekse genel okumalarımda her daim yararlandığım ve devam etmesini arzu ettiğim Beyoğlu Sahafalarının ve kitapçıların da bu gizli emektarlığı övgüye değer. Çalışmalarım boyunca desteğini esirgemeyen ailem ve dostlarımın göstermiş olduğu sabırları için müteşşikirim.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	viii
ÖZET	ix
SUMMARY	x
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: MEMUR VE SENDİKA	5
1.1. Memur Kavramı	5
1.1.1. Osmanlı’da Memur Kavramının Ortaya Çıkışı.....	7
1.1.2. Anayasaya Göre Memur	9
1.1.3. İdare Hukukuna Göre Memur	10
1.2. Sendika Kavramı	10
1.2.1. Memur Sendikacılığı ve Ortaya Çıkma Sebepleri	13
1.2.2. Kamu Görevlileri Sendikalarının Bazı Özellikleri.....	18
1.3. Sendika Hakkı	21
1.3.1. Uluslararası Sosyal Hukukta Sendikal Haklar	23
1.3.2. Topluluk Kurucu Antlaşmaları ve Belgelerinde Sendikal Haklar	26
1.3.3. İlerleme Raporlarında Sendikal Haklar.....	33
1.3.4. Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar	41

BÖLÜM 2: DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SENDİKACILIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ	44
2.1. Avrupa'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi	45
2.1.1. Fransa'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	45
2.1.2. Danimarka'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	48
2.1.3. Almanya'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	49
2.1.4. ABD'de Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	50
2.1.5. İsveç'te Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	51
2.1.6. İngiltere'de Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi.....	51
2.2. Türkiye'de İşçi Sendikacılığı	56
2.2.1. Cumhuriyetin İlanından 46'ya Kadar Olan Dönem	59
2.2.2. 1946 ve Sonrasındaki Dönem	60
2.2.3. 1960 ve Sonrasındaki Dönem	61
2.2.4. 1980 Sonrasındaki Dönem.....	65
2.3. Türkiye'de İşveren Sendikacılığı	67
2.4. Türkiye'de Memur Sendikacılığı	71
2.4.1. Osmanlı'da Bağımlı Çalışanların Örgütlenmesi.....	80
2.4.2. Cumhuriyetin Kuruluşundan 1980'e Kadar Olan Dönem	85
2.4.3. 1980 Darbesi Sonrası Memur Sendikacılığı	90
BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE MEMUR SENDİKACILIĞINDA KESK ÖRNEĞİ ...	95
3.1. Kamu Emekçileri Tarihi.....	95
3.1.1. Cumhuriyetten 1965'e Kadar Örgütlenme.....	95

3.1.2. 1965–71 Döneminde Sendikal Örgütlenme	96
3.1.3. 1980 Sonrası Örgütlenme	97
3.1.4. Sendikal Örgütlenme.....	98
3.2. KESK ve Memur Sendikacılığındaki Mihenk Taşları	100
3.2.1. TÖDMF.....	103
3.2.2. TÖS	104
3.2.3. İLK-SEN	106
3.2.4. TÖB-DER	108
3.3. KESK'in Örgütlenme Sürecindeki Eylemler	109
3.3.1. Birinci Ankara Yürüyüşü	108
3.3.2. İkinci Ankara Yürüyüşü.....	111
3.3.3. Ocak- Şubat Ayı Eylemleri	112
3.3.4. Açlık Grevi ve Üçüncü Ankara Yürüyüşü.....	113
3.3.5. 20 Temmuz 1994 Yılında Gerçekleşen Ortak ve Genel Eylem.....	113
3.3.6. 20 Aralık 1994 İş Bırakma Eylemi	114
3.3.7. 20 Nisan 1995 İş bırakma Eylemi.....	115
3.3.8. Haziran Eylemi (1995).....	115
3.3.9. 18 Nisan 1996 İş Bırakma Eylemi	117
3.4. KESK'in Kuruluşu	119
3.4.1. Kamu Emekçisi Sendikalarının Hukuksal Durumu	120
3.4.2. KESK'in Amaçları Üzerine	121
3.4.3. KESK'in Çalışma Sistemi Üzerine	122
3.4.4. KESK'in Yönetim Sistemi.....	126

3.4.5. KESK - İşçi İlişkisi Üzerine.....	126
3.4.6. KESK'in Uluslararası İlişkileri Üzerine	127
3.4.7. KESK Üyesi Sendikalar.....	128
3.4.8. Yetkili Sendika Kavramı ve KESK	130
3.4.9. KESK ve Ödediği Bedeller.....	134
3.5. KESK ve Sendikacılığı Üzerine Değerlendirme.....	135
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	145
KAYNAKÇA	149
ÖZGEÇMİŞ.....	155

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABKA	: Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomi Topluluğu
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ANAP	: Anavatan Partisi
AST	: Avrupa Savunma Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD:	: Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BASK	: Bağımsız Kamu Görevlileri Konfederasyonu
BK	: Birleşik Krallık
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DISK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DiE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYP	: Doğru Yol Partisi
EĞİTİM-İŞ	: Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası
EĞİTİM-SEN	: Eğitim Emekçileri Sendikası

ESK	: Ekonomik Sosyal Konsey
ETUC	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
GRECO	: Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Konseyi
GYK	: Genel Yönetim Kurulu
HAK-İŞ	: Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IOE	: Uluslararası İşverenler Teşkilatı
İHAS	: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İLK-SEN	: İlkokul Öğretmenleri Sendikası
KAMU-SEN	: Türk Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KÇP	: Kamu Çalışanları Platformu
KÇSKK	: Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyon Kurulu
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
MEMUR-SEN	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
MÇÖ	: Milletlerarası Çalışma Örgütü
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MİSK	: Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MMHK	: Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun
MYK	: Merkez Yürütme Kurulu

OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
SES	: Sağlık ve Sosyal Hizmet Emekçileri Sendikası
SPD	: Alman Sosyal Demokrat Parti
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SYK	: Sendika Yürütme Komisyonu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TİS	: Türkiye İşverenler Sendikası
TİSK	: Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÖB-DER	: Tüm Eğitim Öğretim Emekçileri Dayanışma Derneği
TÖDMF	: Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu
TÖS	: Türkiye Öğretmenler Sendikası
TÜM BEL- SEN	: Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Emekçileri Sendikası
TÜRKPERSEN	: Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu
UNİCE	: Avrupa İşveren Örgütleri Birliği
USEK	: Ulusal Demokrat Sendikaları Konfederasyonu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
YÖK	: Yüksek Öğrenim Kurulu

TABLO LİSTESİ

- Tablo 1** : Bazı Avrupa Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları..... 56
- Tablo 2** : Türkiye’de Memur Konfederasyonlarının 2002–2009 Üye Dağılımı..... 134

Tezin Başlığı: Türkiye’de Memur Sendikacılığı: KESK Örneği	
Tezin Yazarı: Uğur Karataş	Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi Şen
Kabul Tarihi: 29 Haziran 2010	Sayfa Sayısı: x (ön kısım) + 154 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilimdalı: Kamu Yönetimi
<p>Demokratik, sosyal ve hukuk devleti ilkelerini benimseyen ülkelerin kabul ettiği en temel ilkelerin başında örgütlenme özgürlüğünün tüm kesimlere tanınması ve bu hakların anayasal bir güvenceye kavuşturulması gelmektedir. Örgütlenme özgürlüğünün, katılımcı demokratik düzenin sağlıklı işleyebilmesinde önemli bir işlevi vardır. Toplumdaki çalışanların sorunlarını ifade edebildikleri, isteklerini dillendirebildikleri, devletin çalışanlarına karşı sorumluluklarının hatırlatıldığı ve çalışanların her yönden kendilerini daha güçlü bir şekilde ortaya koydukları bir ortam için örgütlenme özgürlüğü gereklidir. Örgütlenme özgürlüğünün tanınarak yerleştiği ülkeler hem sosyal devlet ilkesi gereklerini yerine getirmekle mükellef olacaklar, hem de tarafsız, her kesime eşit mesafede olan hukuk devleti ilkesini yerine getireceklerdir.</p> <p>Çalışanlara yönelik en önemli örgütlenme şekli, sendikalaradır. Dünya’da sendikacılık hareketlerinin gelişimine bakıldığında, 20. yüzyılın başlarından itibaren, ulusal ve uluslararası düzlemde yerleşmeye başladığı ve sendikacılığın önemli bir konu olarak gündemde var olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise sendikacılık ve örgütlenme özgürlüğünün tanınmasına ilişkin mevcut durum, anayasal ve yasal düzlemde işçi olarak çalışanların özgürlüklerinin büyük ölçüde tanındığı görülmektedir. Memurların örgütlenme özgürlüklerinin tanınması ise her zaman çekince konusu olmuştur. Ancak 2010 yayınlanan genelgede, memurlar dâhil tüm çalışanların, örgütlenmelerine yönelik anayasal ve diğer düzenlemelerin kabul edildiği ifade edilerek, dünyada uygulanan anlayışa hukuken yaklaşılmıştır.</p> <p>Tezde, Türkiye’de “memur” kavramının tarihsel gelişimi, içeriği, hukuki yönden nasıl değerlendirildiğine değinilmiştir. Çalışmanın temel argümanlarından birisi olan, memur örgütlenmesinin Türkiye’deki sınırlılığı, KESK örneğinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Özellikle memur örgütlenmesinde grev hakkının kabul edilmemesi, çalışma koşullarında devletin belirleyiciliği, çalışanları korumak amacıyla oluşturulan bu yapıların, amacını ne kadar gerçekleştirdiği sorusunu akla getirmektedir. Bu soru çerçevesinde, Türkiye’de memur sendikacılığının durumu açıklanmaya çalışılmıştır</p>	
Anahtar kelimeler: KESK, Memur, Sendika	

Title of the Thesis: “ Turkey Shall be Attempted: The Example of KESK”	
Author: Uğur Karataş	Supervisor: Asist. Prof. Dr. Mustafa Lütfi Şen
Date: 29 June 2010	Nu. of pages: x (pre text) + 154 (main body)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
<p>Entitling freedom of organization to all sections of society and providing constitutional guarantee for these rights are amongst the basic principles accepted by countries those adopt principles of social law state and democratic constitutional state. Freedom of organization has an important function in reliable running of participatory democratic system. Freedom of organization is necessary for an environment, where working section in society could state their problems, convey their desires, express themselves more powerful in every aspect, and duties of the state for working section are reminded. Countries which freedom of organization has been entitled and established in, shall be both obliged to fulfilment of the necessities of social state, and perform the state of law principle of treat impartial and equally to every section.</p> <p>The most important organization form for working section are labour unions. When development of unionism movements all over the world are observed, it is seen that unionism movements are established in national and international aspect, and unionism has been an important topic in agenda with the beginning of 20th century. In Turkey, as the current state of entitlement of unionism and freedom of organization, labourer's liberties are entitled to a great extent. On the other hand, entitlement of government officials' freedom of organisation has always been a matter of reservation. But, in a memorandum issued ,it is stated that constitutional and other arrangements about labour organisations of all working sections, including officials, has been acknowledged and therefore worldwide applied contemporary perspective has been legally converged.</p> <p>In the thesis it was discussed that the historical evolution of “official”concept in Turkey, its content, and how it is being evaluated on legal aspect. The limitations of official organisation in Turkey, which is one of the basic assertions of the study, were attempted to be explained over the example of KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu – Confederation of Public Workers' Unions). Especially, refusal of the right to strike for official organisation and government's determination on working conditions bring forward the question of how much it is performed of these structures, which are formed to protect the employees, carry out their purposes. In the extent of this question, the situation of official unionism in Turkey shall be attempted to be explained.</p>	
Keywords: KESK , Official, Union	

GİRİŞ

Sendikalar, örgütlenme özgürlüğünün cisimleştiği en önemli oluşumlardır. Örgütlenme özgürlüğünün tam olarak gerçekleştiği yönetimler çoğunlukla demokratik rejimlerdir. Demokrasiler basitçe sadece halkın yönetimi değil, yönetimlerin temel hak ve hürriyetlerle sınırlandırıldığı bir anlayışı yansıtır. Yönetimlerin sınırlandırılmasında, sivil inisiyatifin oluşumu ve bunun örgütlü bir şekilde yaşamasına imkân verilmesi temel dinamiktir. Gelişmiş batı demokratik toplumları, totaliter rejimlerden farklılaştıran unsurlar, örgütlenme özgürlüklerinin tanınması, anayasal güvenceye alınması, kanunlar tarafından içeriğinin özgürlükçü bir şekilde değerlendirilmesi, farklı çıkar gruplarının bu hakka sahip olmasıdır.

Batıda eski tarihi geçmişe sahip olan özgürlük mücadelesi hukuki ve sosyolojik bir düzlemde sağlam bir şekilde yerleşmiştir. Özellikle sendikallaşma çabaları, toplumda gerilimli bir şekilde var olan ekonomik çatışmanın giderilmesinde ve emekçi kesimin hem işveren hem de devlete karşı korunmasında anahtar rol oynamıştır.

Türkiye’de ise temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye kavuşturulması ve uygulanması batılı ülkelerle kıyaslandığında yeni bir süreci tekabül eder. Temel haklar gibi örgütlenmeye ilişkin haklar yani sendikal haklar “batılı” bir kavram olarak ve toplumsal beklentiyi de çok yansıtmadan anayasa çabalarının yoğunluk kazandığı dönemde gündeme gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğunu çöküşten kurtarabilmek için yapılan fermanlar, reformlar devletin geleceğini sağlama almaya yöneliktir. Dolayısıyla haklar ve özgürlüklere yönelik mücadelenin toplumsal yönünün eksik olması, hukuki dayanağının da zayıf olması sonucunu doğurmuştur. Yani hakların ve özgürlüklerin kazanılmasında toplumsal dinamiğin yetersizliği veya daha doğru bir ifade ile var olan toplumsal mücadelenin gerçekleştirilmesinde siyasal süreçte katılıma dair yolların azlığı, hakların ve özgürlüklerin Osmanlı’dan itibaren anayasa sürecinde yer almaya başlamasına rağmen, toplumsal değişikliğe yol açacak şekilde mücadeleye konu olmasını engellemiştir. Batıda toplumsal ve ekonomik sürecin ortaya çıkardığı haklara ve özgürlüklere yönelik mücadele, Türkiye’de toplumsal dinamikleri yeterince açığa çıkarmadan imparatorluğun tali (azınlık) unsurlarını memnun etmeye yönelik güvenceye kavuşturulmuştur.

1924 Anayasasında ise çok genel temel hak ve özgürlükler tanımlaması yapılmış, çağdaş anlamda siyaset sürecinin aktörlerine yönelik herhangi bir kriter belirlenmemiştir. Bu anayasanın handikapları, DP'nin iktidara gelmesi, daha geniş kitlelerin toplumsal ve siyasal düzlemde yer alma isteğine yönelik anayasal ve yasal kısıtlılıkta ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasasından itibaren hak ve özgürlüklerin batılı anlamda yasal güvenceye kavuşturulduğu görülür. Özellikle örgütlenmeye ilişkin özgürlükler, çağdaş anlamda anayasada yer almaktadır. Türkiye'de sendikalaşma ve örgütlenme hakkı ilk defa 1961 Anayasası ile tanınmıştır. Anayasayla işçiler yanında memurlara da sendika kurma hakkı tanınmasına rağmen, kanun ancak 1965 yılında çıkarılmış ve bu hak kısa süre sonra geri alınmıştır. Memurlara 1961 Anayasası ile getirilen örgütlenme özgürlüğü, 1971 düzenlemeleri ile geri alınmıştır. Memurların sendikalaşma haklarının kaldırılmasından sonra 1978 yılında memur haklarını koruma ve geliştirme derneği kurulmuştur. Bu dernekleşme çabası tam anlamda memurun haklarını korumaya yönelik bir adım olamamıştır.

1982 Anayasası, genel özgürlükler ve haklar, konumuzla ilişkili olarak da örgütlenme ve sendikal özgürlüklerin tanınması bakımından tam anlamıyla bir geri dönüşü ifade eder. Anayasa, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarıyla getirilen düzenlemeler, hakları geliştirmekten ziyade kısıtlamalar ortaya koymaktadır. Aslında bu düzenlemeler 1982 Anayasasının özüne uygun bir yaklaşımı sendikal haklarda da devam ettirmiştir. 1982 Anayasasında ekonomik ve sosyal haklardan en çok çalışma yaşamı üzerinde durulmuştur. Anayasada çalışma hakkı ve ödevi (m. 49), çalışma koşulları ve dinlenme hakkı (m. 50), ücrette adaleti sağlama (m. 55) gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Sendika kurma hakkı (m. 51), toplu pazarlık hakkı (m. 53), grev hakkı (m. 54) gibi maddeler anayasada yer almasına rağmen özgürleştirici ve emek kesiminin koşullarını düzeltici olmaktan uzaktır. 1982 Anayasası memurların örgütlenme biçimi olarak sendikaları değil, dernek yapılanmasını uygun görmüştür.

1982 Anayasasının özgürlükleri kısıtlayan maddeleri, 1990'lardan itibaren toplumsal talebin artması ve uluslararası alanda Türkiye'nin anlaşmalara taraf olmaya başlamasıyla yavaş yavaş değiştirilmeye çalışılmıştır. 1990'lardan itibaren örgütlenme

taleplerindeki artış nedeni ile önce 1993'te uluslararası çalışma sözleşmesine uygun olarak düzenlemeler yapılmaya başlanmış, 1995 yılında Anayasaya özel bir hüküm konulmuştur. 2001 yılından sonra kamu görevlilerinin örgütlenme hakları kabul edilmiştir. (25.06.2000 tarih ve 1468 sayılı yasa)

Tezin Amacı

Yukarıda kısaca özetlendiği üzere, Türk yönetim sisteminin belirleyici fikri olan “kerim devlet” anlayışı gereğince, haklar ve özgürlükler temel bir hak olarak görülmemekte, ancak devletin bahsettiği oranda kullanılabilir. Dolayısıyla bu durum en temel haklardan biri olan sendikal örgütlenme özgürlüğü için de geçerli olmuştur. Tezin amacı devletin öngörmediği ve/veya sınırlarını daralttığı kamu görevlilerinin sendikal haklarının tarihi gelişimini ve bunun bir örneği olan KESK'in yapılanmasını ve işlevlerini ele almaktır.

Tezin Önemi

Sendikal veya genel olarak örgütlenme özgürlükleri çalışanların ortak faydalarını korumak için önemlidir. Ücret, uygun çalışma koşulları, toplumsal yaşantıyı iyileştirme gibi konularda çalışanların devlet karşısında aracı ve güçlü bir kuruma ihtiyaç duyduğu açıktır.

Çalışanların örgütlenmesi özellikle devlet memurlarının örgütlenmesine yönelik hukuki çabalar her zaman tartışmalı konu olmuştur. Memurların mesleğe ilişkin, ekonomik veya sosyal haklarının gerçekleştirilebilmesinde önemli olan örgütlenme çabaları devlet otoritesinin güçlü olduğu ülkemizde kolay kabul edilen bir düşünce olmamıştır. Hatta devletin işçi ve memur olarak ayrımlaşarak örgütlenme özgürlüklerinde farklılık olması, memurlara grev, sözleşme gibi haklarının tanınmamasında temel sebep devletin otoritesinin ve çalışanları üzerindeki hâkimiyetinin kaybedileceği düşüncesi etkili olmuştur. Memur örgütlenmesinin üzerine yazılmış ender tezlerden biri olan bu çalışma, memur sendikacılığını, işçi sendikacılığıyla karşılaştırmakta ve kazanımların elde edilmesinin etkenleri üzerinde durmaktadır. Tezin daha önce üzerinde çalışma yapılmamış bir konfederasyon olan KESK'i incelemesi de ayrıca önemlidir.

Tezin Sınırı ve Yöntemi

Tezde eleştirel kaynak incelemesi yöntemi benimsemiştir. İlk iki bölümde konunun teorik çerçevesi çizildikten sonra, memur sendikacılığının kamuoyunda bilinen en önemli yapılanmalarından birisi olan KESK örneği üzerinde durulmuştur.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak memur kavramı, sendikacılık, asıl olarak Türkiye’de memur kavramının Osmanlı’dan günümüze tarihsel ve hukuki gelişimi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu konu ele alınırken memur kavramının içeriği, çeşitli şekillerde memur tanımları, genel olarak batıdaki uygulamalar ve Türkiye’de sendikacılık hareketlerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde batı ülkelerinde ve Türkiye’de sendikacılık hareketleri üzerinde durulmuştur. Tarihsel süreç ele alınırken Osmanlı’da 1876’da başlayan Anayasal süreçte sendikal hakların nasıl ele alındığı değerlendirilmiştir. Günümüze kadar ele alınan süreçte aslında sendikalaşma hareketlerinin örgütlenmeler özgürlüğüne yönelik bir nevi “kısıtlanmalar tarihi” olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde sendikacılık hareketleri üçe ayırılarak incelenmiştir: İşçi sendikacılığı, işveren sendikacılığı ve memur sendikacılığı. Ayrıca bu bölümde iç dinamiklerle birlikte dış dinamiklerin de belirleyici olduğu sendikacılık çabaları üzerinde durulmuştur. Dış dinamiklerden kasıt ILO ve Avrupa Birliği bünyesinde imzalanan antlaşmalar çerçevesinde gelişmeye başlayan ve hükümetlerce de tanınan örgütlenme özgürlüğüdür.

Üçüncü bölümde bünyesinde birçok memur derneği ve sendikal hareketini barındıran emekçi memurların mücadele alanı olan KESK ve onun idari yapılanması üzerinde durulmuştur. KESK’in tarihsel gelişimi, mücadele süreçlerinde buldukları eylemler ve bu eylemler sırasında siyasal organlar tarafından karşılaştıkları engellere değinilmiştir.

Sendikacılık alanında çalışma yapmanın kısmî zorlukları tezin yazımı aşamasında da ortaya çıkmıştır. Özellikle sendikaların ciddi bir araştırmanın konusu olabilmesinde objektif veri kaynakları sunması çalışmayı güçleştiren temel unsurdur. KESK dâhil diğer sendikal örgütlenmelere araştırma yapmak için gidildiğinde, bu yapılanmaların kendileri ifade edebilecekleri ciddi, nesnel bilgiler içeren dergi, broşür veya herhangi bir yayın bulmak çok zordur. Bu nedenle de KESK’in örgütlenmesinin nasıl gerçekleştiği, amaçlarına uygun çalışmalarda bulunup bulunmadığına yönelik veriler tek elden ve kısıtlı olmuştur.

BÖLÜM 1: MEMUR VE SENDİKA

1.1. Memur Kavramı

Memur kavramı, Türk idare sisteminde geçmişten beri önemli bir yer tutmaktadır. Merkeziyetçi bir sisteme dayanan Osmanlı İmparatorluğu, 18. yüzyıldan önce daha çok Enderun mektebinden yetişen ve devletten maaş alan asker memur istihdam etmekteydi. Bu asker memurlar merkezi yönetime dolayısıyla padişaha sıkı sıkıya bağlı görevlilerdi (Ceylan, 2009: 479). Karmaşıklaşan devlet yapısı ve Avrupa’da ortaya çıkan yeni modern devlet yapısı Osmanlı’yı da 18. ve 19. yüzyılda idare yapısında birtakım reformlar yapmaya itmiş, merkez ve çevre kopukluğunu gidermek ve idare yapısını iyi bilen sivil memurlar yetiştirilmesi için yeni mektepler açılmaya başlanmıştı. Bu mekteplerden yetişen memurlar 1850’lerde 3.000 dolayındayken, 1900’lü yıllarda 100.000’i bulmuştur. Bu hızlı artış, devletin imparatorluk topraklarında devletin temsilcisinin bulunmadığı bir yer bırakmama gayesine dayanmaktaydı (Serim, 1995: 64) .

Memur, Türk idare yapısında Osmanlıdan gelen bir gelenekle ayrı bir yere sahip olmuştur. Devletle vatandaşın arasında bir köprü olan memur farklı yasalara konu olmuş, işledikleri suçlardan dolayı vatandaşlardan farklı bir soruşturma usulüne tabi tutulmuştur (Ceylan, 2009: 479). Bu soruşturma usullerinin uygulanacağı kişinin memur olması, ilk önce memur kavramının ne demek olduğunun açıklığa kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır.

Memur kavramı, ilgili buldukları kurumun kuruluş kanunları ile Anayasa sair kanun ve mevzuatta doğrudan ya da dolaylı olarak tanımlanmıştır. Ancak, tanımların hemen hepsinde memur kavramının kapsamı kesin olarak çizilmemiştir (Arıca, 2000: 56)

Memur kavramı; sözlükte görevli, görevlendirilmiş, devlet ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere, devamlı görev görmek üzere atanan kimse şeklinde tanımlanmıştır. Günlük dilde ise; kamu hizmetlerinde çalışan, belirli bir aylık karşılığında görevlendirilmiş kişi olarak tanımlanmaktadır. Arapça kökenli bir kelime olan; Mem’ mur Arapçada sıfattır. Bir işle görevlendirilmiş kişidir.

Memurun ise, devlet hizmetinde bulunan kimselerdir ve me'muriyet de memurluk olarak tanımlanmıştır (Akalin, 1995: 96). Memur, doktor, mühendis, iktisatçı, öğretmen, sekreter, hukukçu, işletmeci, diplomat, pilot, subay, polis vb. mesleklerin birinden olabilir. Memurun toplumsal konumunu belirleyen mesleği değil, toplumsal işbölümü içinde kazandığı statüdür. Çünkü serbest çalışan bir mühendis, doktor ya da kendi işletmesinde işletmecilik yapan bir işletmeci memur sayılmaz (Çaralan, 1993: 24).

Nasıl tanımlanırsa tanımlansın, kanun koyucu, siyasi, idari ve teknik memur tanımında iki unsura ağırlık vermiştir. Bu iki unsur, kamu hizmeti ve sürekli bir biçimde idare kadroları hiyerarşisi içinde bulunmaktır (Pınar, 2000: 74).

Devletin sosyal hizmetlerde ilgilenmediği yüzyıllarda memurlar sayıca az ve diğer emek kolları karşısında önemli ayrıcalıklara sahiptiler. Toplumsal gelişmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak, özellikle son yüzyıl içinde devletler, genel eğitim ve genel sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması, ulaşım ve iletişim hizmetlerinin ülkelerin her yanına yayılmış olmasının sonucu olarak, bir 18. Yüzyıl ekonomi politikçisinin almayacağı kadar büyüyen devasa devlet aygıtı, sayısı yüz binleri bulan memur ordularının oluşmasını zorunlu kıldı (Çaralan, 1993: 8).

Daha önce yürürlükte bulunan MMHK' DA bu kanuna tabi memurun hangi memur olduğu hususunda bir açıklık bulunmaması önceleri uygulamada duraksamalara yol açmış ve Büyük Millet Meclisi'nin 08.08.1941 tarih ve 1255 sayılı yorum kararında "ceza hukukunda memur olanların ceza kovuşturması yönünden de memur sayılacağı" bildirildiğinden bu tarihten sonra uygulama bu doğrultuda yürümüştür. Mevzuatımızda da Anayasanın 33. ve 121. maddelerinde "kamu hizmeti görevlileri", 39. maddesinde "kamu görev ve hizmetinde bulunanlar", 71. maddesinde "kamu hizmetine girenler", 137. maddesinde "kamu hizmetinde herhangi bir sıfat ve surette çalışmakta olan kimse" 68 ve 76. maddelerinde "kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri", 128 ve 129. maddelerinde "memurlar ve diğer kamu görevlileri"nden bahsedilmektedir.

4483 sayılı kanununun 2/1 maddesi hükmüne göre, bir memur ve kamu görevlisi hakkında bu kanunun uygulanabilmesi için bu kimsenin "devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli görevleri yapan memur ve diğer kamu görevlilerinden" olması gerekir. Buradaki "genel idare esasları" sözü, devletin ve

diğer kamu tüzel kişilerinin kamu hukuku usulüne göre yürüttükleri hizmetlerle ilgili esasları ifade eder. Ayrıca, idare hukukuna göre devlet idaresi veya merkezi idarenin bağlı olduğu kural ve yöntemlerin yanı sıra, özel kesimde veya özel hukuk kurallarına göre uygulanan kural ve usullerin karşısında bir kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır. Asli görev sözü ise devletin amacı gereği yapmak zorunluluğunda olduğu “asli fonksiyonları” ifade eder. Devletin “asli fonksiyonları” “kamu görevi” tamamlayıcı ve yardımcı nitelikteki fonksiyonları ise “kamu hizmeti”dir. Bunlardan kamu görevi yapanlar ceza hukukunda memur sayılır. Kamu hizmeti yapanlar ise sayılmaz. 4483 sayılı kanunun 2/1 maddesinde geçen “asli ve sürekli” görev yapanlar sözü devletin asli fonksiyonlarını yapan ve yaptığı iş kamu görevi olduğu için ceza hukukunda memur sayılanlardan bu görevi sürekli olarak yapanları ifade eder (Gülmez, 2002: 303).

Bu nedenle bir memurun 4483 sayılı kanunun 1. maddesi kapsamına girmesi için yaptığı işin devletin “asli fonksiyonlarından” olması, başka bir deyişle bu kişinin hem idare hukuku, hem de ceza hukuku açısından memur sayılması ve bu işi “sürekli” olarak yapması gerekir.

1.1.1. Osmanlı’da Memur Kavramının Ortaya Çıkışı

Osmanlı Devleti, kuruluşundan tarih sahnesinden çekilişine kadar çok geniş topraklarda birçok milleti bünyesinde barındırmış ve idare etmiştir. Büyük Selçuklu Devletinin mirasçısı olan Osmanlı Devleti İleri bir devlet örgütü ve personel yönetimi oluşturmuştur. Devlet işleri; ilmiye, mülkiye, kalemîye, seyfiye olarak dört sınıf personel tarafından görülmüştür. İdari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir (Mihçioğlu, 1968: 72).

Devlet işlerinin bilgili, tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüş onun için memur yetiştirilmesi, seçimi ve tayinine önem verilmiştir. 15. yüzyıla kadar birkaç bürodan oluşan Osmanlı bürokrasisi devletin büyümesiyle Fatih zamanındaki merkezileşme çabalarıyla işler daha da artmıştır. Kanuni döneminde üç ana daireye bağlı 50–60 alt bürodan oluşan büyük bir organizasyon haline gelmiştir. Yasama ve yürütme işlerini Divan-ı Hümayun yerine getiriyordu. Maliye işlerini defterdarlık , tımar sistemi ise Defterhane-i Amire tarafından yürütülüyordu. 16. yüzyılının ikinci yarısından itibaren profesyonel bürokrasinin gelişmesiyle meslekte uzmanlaşmaya

gerek duyulmuştur. 18.yüzyılın sonuyla birlikte Osmanlı kalemiyesi tarihinin en önemli evresine girmiştir. Dış ilişkilerde Reis-ül Küttap ile adamlarının oynadığı rol yönetici sınıfın diğer dallarına oranla kalemiyenin önemini gittikçe attırmıştır. Kalemiye yeniçağın gerektirdiği reformları karşılayacak durumda değildi. 16.yüzyıldan beri görülen artışa rağmen kâtip sayısı idari işleri görmek için çok azdı.

Okuryazar oranı çok düşük olduğu için eğitim sistemi hızlı bir biçimde iyileştirilmeliydi. Tahsisata dayalı hizmet bedeli sistemlerinde reform yapılmalıydı. Buda mali idareyi ele geçirmekle olacaktı. Yani mali idareyi elden geçirmek sonucunda nihai sonuca ulaşabilecekti (Ergin, 2010: 54).

Osmanlı Devleti gelişme döneminde mahalli yönetimleri güçlendirmiş, merkezi yönetim ise denetim ve adalet açısından etkin hale getirilmiştir. Memurların büyük çoğunluğu hizmet karşılığı tahsis edilen topraklardan gelirleri vardı. Bu bakımdan devletin gideri azalmıştır. Devletin büyümesinde ve imparatorluk haline gelmesinde bir takım olumlu sebepler olduğu gibi gerileme ve yıkılmasında bazı temel sebepler etken olmuştur. Fatih'in merkezileşme çabalarıyla devamlı memur ve asker sayısı artmıştır. Sonraki dönemde bu durum iktisadi dengeyi bozmuştur. Kamu harcamalarının gittikçe atmasına neden olmuştur (Taşçı, 1996: 76).

16.yüzyıl sonlarında devletin idari iktisadi ve personel yönetiminde bozulmalar olmuştur. Üst yönetimlere temel ilkelere aykırı olarak atamaların yapılmasıyla memurlar arasında rüşvet ve kayırma artmış hizmet verimi azalmıştır. İdari yapıdaki sarsıntılar 17.yüzyılda mali yapıda da görülmüştür. Hazineden maaş alanların ve üretim yapmadan vakıf gelirleriyle geçinenlerin sayısı artmıştır. Devlet memurlara avarı ve alım gücü düşük "kalp para" bastırmıştır. Memurlarda rüşvet yoluna başvurmuşlardır. Personel rejimi böylece işlemez hale gelmiştir. Motivasyon ,devlete sadakat ve hizmet duyguları azalmıştır.

Padişahlar bazı ıslahatlar yapmışlar ancak devleti kötüye gidişten kurtaramamışlardır. Yapılan ıslahatlarda devletin bulunduğu bu durumdan kurtaramamıştı. Osmanlı devletinin kalemiyeye ilişkin bir personel politikası yoktu. Sınava dayalı titiz bir göreve alma sistemine dayandığı kabul edilen dini kurumlarda bile kayırmacılık ve akrabaları tutma görülüyordu. 17 ve 18.yüzyılda vali olarak atanmak isteyen bir kişinin geniş bir hane halkına sahip birinin çocuğu olmalıydı ya da kalemiyenin ünlü isimleriyle ilişki

halinde olmak gerekiyordu, bu da olup bitenler karşısında kayırmacığın açık örneğiydi. Birçok eğitim kurumu vardı ancak verimli bir biçimde örgütlenmemişlerdi. Memuriyete girmek için aileler küçük yaşta çocuklarını eğitiyorlardı. Buda zengin ailelere mahsustur. Kâtip olabilmek için yedi sekiz yıl çıraklık eğitimi gerekiyordu. Hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim mutlaktı. Kâtip olabilmek için bu eğitimden hizmet öncesi ve sonrası geçmek gerekiyordu (Günel, 19???: 56).

Memurların maaşlarına rüşvetin önlenmesi ve sağlıklı hizmet verilebilmesi açısından önem verilmekteydi. Diğer mesleklere oranla daha prestijli bir meslekti. Klasik dönemde Osmanlı Devletinde gelenekçilik ilkesiyle insanların temel ihtiyaçlarının karşılandığı sosyal iktisadi düzen kurulmuştur. (Ergin, 2010: 65)

Tanzimat döneminde idari, iktisadi, hukuki bütün geleneksel sistemlerden batılı anlamda modern sistemlere geçilmiş, Avrupa'dan reformlar kopya edilmiş ancak alt yapısı müsait olmayan toplumda bunlar özümsememmiştir. Gelirler merkezde toplanıp harcamalar merkezden yapılmıştır. Çok sayıda memurun istihdam edildiği hantal bir bürokrasi oluşmuştur. Merkeziyetçi sistem çağın gereklerine uygun iktisadi rasyonelin oluşmasını engellemiştir

1.1.2. Anayasaya Göre Memur

1982 Anayasasının 128/1 maddesinde “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” şeklinde genel bir çerçeve çizilmiş ve 128/2 maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, görev ve yetkilerinin hak ve yükümlülüklerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Buna göre memur, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişi olmaktadır.

Bu genel Anayasal tanımdan sonra 129. maddenin son fıkrasında “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine

bağlıdır” denilmekle memurlar hakkında işledikleri suçlardan dolayı farklı yargılama usulü anayasal ilke olarak kabul edilmiştir (Ceylan, 2007: 47).

1.1.3. İdare Hukukuna Göre Memur

Kuramsal açıdan idare hukukuna göre memur kavramın genel ve ortak öğeleri gözetilerek, kendisine bir kamu hizmeti verilen, yönetimin sürekli, yerleşik, oturmuş, olağan kamu hizmetleri içine girmiş ve bu kadronun dereceleri içinde kaynamış bir kimsedir (Gözler, 2003: 55).

657 sayılı Kanunun 4. maddesinde ise kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtildikten sonra (a) bendinde memur tanımı şöyledir; mevcut kuruluş biçiminin bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanun uygulanmasında memur sayılır. Özetle idare hukukuna göre memur, devlet ya da bir kamu tüzel kişiliğinde asli ve sürekli biçimde kadrolu olarak kamu hizmetini yürüten kimse olarak tanımlanabilir.

1.2. Sendika Kavramı

Sendika kavramı Anayasada, kamu görevlilerinin her türlü ortak menfaatlerini savunmak amacıyla oluşturulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmıştır.

Sendika sözcüğü, bir birliğin, ortaklığın veya alacaklıların haklarını korumakla görevli kimse anlamına gelen, Fransızca bir kelime olan ‘sendik’ sözcüğünden türemiş ve “sendik”in bulunduğu yer anlamındadır. Günümüzde ise sendika genişletilmiş anlamı ile: İşçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında oluşturdukları bir birlik anlamına gelmektedir (Günel 1995: 62).

İşçilerin içinde buldukları ve işverenin tek tarafı olarak hazırladığı ve kabul ettirdiği kötü çalışma koşulları, onları işverenlere ve devlete karşı uzun süren mücadelelere zorlamıştır. İlk dayanışma örnekleri ve tepkiler, özellikle nitelikli işgücünü oluşturan, Endüstri Devrimi öncesinde bir zanaat ya da mesleği bulunan işgücü arasında oluşmuş; bu işgücü önceden planlanmayan ve örgütsüz bir şekilde, belirli bir amaç için

kendiliğinden bir araya gelerek, toplu olarak başkaldırılarda bulunmaya başlamıştır (Altan, 1999: 43).

İlk işçi örgütler, yardım sandıkları, dayanışma birlikleri, dernek vb. adlar altında ortaya çıktılar. Zamana, bölgelere ve ülkelere göre değişik biçimler, adlar aldılar. Ama işçilerin sınıf, işçi mücadelesinin bir sınıf mücadelesi olma özelliği geliştikçe, işçi örgütlenmesinin biçimi de ilkelikten kurtuldu, birtakım genele karakterlere sahip örgütlenmeler ortaya çıktı. Bunlar işçi örgütlenmelerinden farklı olarak, gelip geçici değil kalıcı örgütlenmelerdi. Bu örgütler sendika adını aldılar (Çaralan, 1993: 32).

Sendikalar günümüzde endüstri toplumlarının vazgeçilmez örgütleridir. Sendikalar aynı zamanda toplumları çalışma hayatı yönü ile şekillendiren ve geleceği etkileyen önemli güçlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok ülkede sendikal örgütlenme çalışan nüfusun önemli bir kısmını içinde barındırmaktadır. Özellikle sendikacılık hareketinin başladığı endüstri toplumları bu konuda önemli örgütlülük düzeyine sahiptirler. Sendikacılık, endüstrileşme hareketi ile aynı yıllara rastlamaktadır. Endüstrileşme hareketi ile birlikte üretimin artması ve çalışanların çalışma şartlarının ağırlaşması, özellikle uzun çalışma sürelerinin konulması, buna karşılık ücretlerin düşüklüğü ve çalışanların sefalet içinde yaşamaları sonucunda; işçiler birlikte hareket ederek hak ve menfaatlerini korumaya yönelik arayışlara girişmişler ve endüstrileşme hareketinden kısa bir süre sonra sendika adı verilen kuruluşlarda örgütlenmeye başlamışlardır (Günel, 1995: 62).

Başlangıçta işçilerin ortak hareket etme düşüncelerinden kaynaklanması nedeniyle sendikalaşmayı: iktisadi açıdan işverenler karşısında zayıf durumda olan işçilerin kuvvetlerini birleştirmek için meydan getirdikleri, tüzel kişiliklerin kurulması, çalışması, gelişmesi ve mücadelelerine verilen ad olarak tanımlamak doğru olacaktır.

İşçilerin işverenle toplu halde pazarlık yapmaları mümkün olmadığı gibi, örgütlenmeleri de yasaklanmıştı. Bu dönemde çalışma hayatı ve çalışma koşulları, özellikle iş sağlığı ve güvenliği ve geçim düzeyi açısından son derece kötü ve sağlıksız bir yapıya sahipti. Uzun çalışma saatleri, sefalet ücretleri, ücret yerine mal verilmesi sistemi, yetersiz hijyen koşullar, çok sayıda kadın ve çocuk işçinin her türlü koruma önlemlerinden

yoksun olarak çalıştırılmaları sonucunda işçilerin ekonomik ve sosyal durumları son derece kötüleşmişti (Adal, 2001: 334).

İş görenler açısından yönetime katılma araçlarından biri olarak sendika ‘ en geniş anlamda işçilerin, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmek amacını güden sınıfsal ve sürekli bir örgüttür’ Klasik anlamda sendika, üyelerinin yaşama koşullarını korumak ve geliştirmek amacıyla kurulmuş örgütlerdir (Günel,1995: 62).

Sendikalar, özellikle sanayi alanında gelişmiş ve sendikal örgütlenmenin yoğun olduğu ülkelerde politik ve ekonomik bir güce sahiptir.

Diğer örgütler gibi sendikalarda birer toplumsal sistemdir ve dış çevrelerini etkiledikleri gibi ondan etkilenirler. İşverenin finansal gücü, rakip sendikaların etkinlikleri, enflasyon, işsizlik oranı, hükümet ve uluslar arası rekabet sendikaları etkiler. (Can ve diğerleri, 1998: 339). Sendikalar söz konusu bu etkilerle birlikte üyelerinin mali ve özlük haklarını koruma ve geliştirme amacının yanında tüm toplumu ilgilendiren ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda da bir taraf olarak yönetime katılmayı amaçlamaktadır.

Geleneksel anlamda sendika, üyelerinin yaşam koşullarını korumak ve geliştirmek amacı ile iş görenlerin oluşturdukları bir dernektir. Çağdaş anlamda ise, işgörenlerin çıkarlarını koruma hakkına sahip olarak yalnızca üyelerinin haklarını artırmayı hedefleyen bir örgüt niteliğinden de uzaklaşmaktadır

Sendikalar, bir ülkenin bütününe dikkate alarak ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda sadece işçi sınıfının çıkarlarını gözetmek değil bununla birlikte toplumun tüm etkinliklerinde sorumluluk almayı ve bu sorumluluklarını toplum adına yerine getirmeyi hedeflemektedir Sendikalar işyeri ve işkolu ilkelerine göre örgütlenmektedirler. (Gülmez, 1990: 232).

Ayrıca üst örgütlenme olarak da en az beş sendikanın katılımıyla konfederasyon düzeyinde örgütlenmektedirler.

Ülke içinde yapılan işlerin belirli özelliklere göre sınıflandırılması ile oluşturulan iş gruplarından her birine işkolu denilmektedir. Örneğin; eğitim ve bilim, sağlık ve sosyal hizmetler, yerel yönetim hizmetleri gibi. İşkollarından her birindeki sendikal

örgütlenmeye de işkolu ilkesine göre örgütlenme denir (Sönmez, 1968: 18). Aynı meslekten olan kişilerin birleşerek bir sendika kurmalarına da meslek ilkesine göre sendikal örgütlenme denir. Örneğin, öğretmenler, doktorlar vb. gibi. Temelde işyeri ve işkolu türünde iki tür sendikal örgütlenme bulunmaktadır.

İşyeri türünde olan sendikal örgütlenme çalışma yaşamına uygun bir Örgütlenme değildir. Çünkü aynı işyerine çok sayıda sendikaların örgütlenmesini gerektirmektedir. Bu da aynı işyerinde önemli karışıklıklara neden olmaktadır. Aynı işyerinde çalışan ama farklı sendikaların üyesi olan iş görenlerin Birbirlerinden farklı iş sözleşmeleri yapmaları, iş barışını bozacağı gibi iş görenlerin işverenlere karşı birlikte davranma gücünü de zayıflatmaktadır.

Sendikaların ne olduğunu da iyi anlayabilmek için, sendikaların ne olmadığını anlamak gerekir. Bazı sendika üyeleri sendikaları vekâlet verdikleri avukat gibi görürler. Vekâlet ücreti olarak da sendikaya aidat ödediğini düşünürler. Sendika belirli konularda çalışanı temsil eder, ama bir avukattan çok farklıdır. Avukat temsil ettiği kişiden belirli bir paran alır ve savunur. Savunduğu kişinin tek görevi ve sorumluluğu, avukata para ödemektir. Oysa sendikaların gücü, temsil ettiği işçinin veya ücretli çalışanın gücüdür. Sendika yöneticisi bu gücü örgütleyerek, daha bilinçlendirerek ve akıllı biçimde harekete geçirerek, karşısındaki muhataptan hak alınmasını sağlar. Yoksa hiçbir sendikacı masa yumruklayarak, kapı tekmeleyerek veya zekâsı sayesinde kendi başına hak alamaz.

Sendika üyesi sendikaya aidat öder. Ama sendika üyesinin sendikaya görevi aidat ödemekler bitmez. Aidat ödemekle başlar. Sendika tek başına hiçbir şey değildir. Sendika ancak üyelerinin güçlü sahiplenmesiyle bir güç haline gelebilir (Koç, 1994: 73)

1.2.1. Memur Sendikacılığı ve Ortaya Çıkma Sebepleri

Cumhuriyet döneminde, ne 1926'da kabul edilen 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ne de başka yasalarda memurların sendikalaşmasını yasaklayan bir madde yoktu.

Öte yandan 27 Mayıs 1949 tarihinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin, 8 Ağustos 1951 tarihinde uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı'na ilişkin sözleşmesi ve 19 Mart 1954'de insan hakları evrensel beyannamesi'nin TBMM'de onaylanması, memurlara da sendika kurma konusunda bir

dayanak sunduğu halde cumhuriyetin ilk 40 yılında, memurların sendikalaşma konusunda herhangi bir girişimi olmadı. Memur hareketi denilebilecek ilk kıpırtılar ve örgütlenme girişimi ancak “60” lı yıllarda başlayabildi (Çaralan, 1993: 42).

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

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

1.2.1.1. Demokratik Hak ve Hürriyetlerin Yaygınlaşması

Demokratik hak ve hürriyetlerin bütün Dünya toplumlarında yaygınlaşması, Kamu Görevlilerinin Devletin veya siyasi gücün mutlak ve tartışmasız otoritesine kayıtsız şartsız teslimiyetinden kurtarmıştır.

Demokratikleşme akımı karşısında daha fazla dayanamayan “Hükümdar Devlet” ve “Jandarma Devlet” teorileri sert ve katı tutumlarını yumuşatarak toplumların siyasi, iktisadi ve sosyal özelemlerine cevap verme yolunu seçmişlerdir. Bunun sonucunda bu otoriter devlet teorileri yerlerini “Koruyucu Devlet” ve “Sosyal Devlet” gibi devlet anlayışlarını bırakarak, demokrasinin devletin en mümeyyiz özelliğı olduğu gerçeğı kabul edilmiştir (Kamil, 1999: 23).

1.2.1.2. Devlet Organizasyonunun Yapı Değıştirmesi

Klasik devlet anlayışı yerine koruyucu, sosyal veya diğer bir deyimle demokratik devlet anlayışının genelde kabulü, kamu gücünü yapı değışikliğine zorlamıştır. Halkın iktisadi ve sosyal ihtiyaçlarının görülmesi için Devlet “düzen” ve “güvenlik” gibi klasik fonksiyonlarının dışına taşarak, demokratik Devlet anlayışının icabı olarak, iktisadi ve sosyal alanlara müdahale etmeye başlamıştır (Kamil, 1999: 24).

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

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

Bu taleplerinin gerçekleşmesi amacıyla da bir araya gelerek yürüttükleri çabalar sonucunda kazanımlar elde etmek üzere sendikalaşma adımları hızlanmıştır.

1.2.1.3. Kamu Görevlileriyle İşçilerin Fonksiyonlarının Benzerliği

Devletin iktisadi ve sosyal alanlara müdahalesi, bir taraftan kamu görevlilerinin sayısını çoğaltırken, diğer taraftan Kamu İktisadi Teşekkül ve Teşebbüslerinin faaliyet alanlarını genişletmiştir. Bu durum Türkiye’de olduğu gibi kamu sektöründe önemli bir işçi kitlesinin çalıştırılması sonucunu doğurmuştur. Böylelikle devlet kamu görevlileri yanında kamu sektörü işçilerine de muhatap olma durumuna gelerek her iki sektörün işvereni olmuştur. Bu durum tam olmasa da benzer hizmetler gören bu her iki sektörü birbirine yakınlaştırmıştır.

Demokratik devlet anlayışının eseri olan yeni memur grupları ve kamu sektörü işçileri, hizmet gördükleri alanda aynı işveren yani Devlete muhatap olmakla kalmamış, aynı zamanda kamu hizmetlerinin görülmesinde de doğrudan doğruya pay almışlardır. Bu durum kamu görevlileri kesimi ile kamu sektörü kesimi işçileri arasında ortak bir gelecek için işbirliği ortamını doğurmuştur (Kamil, 1999: 24).

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

1.2.1.4. İşçi ve Memur Ayrımı

Memur sendikacılığı kavramına sağlıklı yaklaşabilmek için, kimlerin işçi kimlerin memur sayılacağına yasalar yönünden bir incelenmesini yapılması gerekir. O zamanki yasanın 1475 sayılı İş Kanunu’nun 1. maddesinin ilk fıkrasına göre, “bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir”.

2821 sayılı Sendikalar Yasasında işçi tanımı daha da geniş tutulmuş ve hizmet akdinden başka bedenen çalışmayı konu alan nakliye, neşir, adi şirket akitlerine göre çalışanların da bu kanunun uygulanmasında işçi sayılmaları kabul edilmiştir. Aynı yasanın 3. fıkrasına göre “hizmet akdine dayanarak çalışan bir kimsenin TC Emekli Sandığı

Kanunu'na tabi olması işçi sayılmasına engel teşkil etmez.” Bu fıkra hükmüne göre bir kimsenin işçilik niteliğinin belirlenmesinde önemli olan husus çalıştırılan ile arasındaki hizmet akdinin varlığıdır. İşçinin tabi olduğu sosyal güvenlik kuruluşunun türü bu konuda belirleyici olamayacaktır. Öyle ise yasalarımıza göre bir kişinin işçi olarak tanımlanabilmesi için, bir işverene bir iş yapmakla yükümlü olması ve yapılacak işin hizmet akdine dayanması, her şeyden önce ortada serbest irade ile kabul edilmiş hukuki bir borç ilişkisinin bulunması gerekir (Ünsal, 1999: 23)

Hizmet akdinin sadece özel kesim işverenleri ile bu kesimde çalışan işçiler arasında olacağı düşünülmemelidir. Kamu kesiminde çalışan işçiler de vardır. Devlet daireleri ile öteki kamu tüzel kişilerinde iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarında ve bunlara bağlı müessese, ortaklık ve iştiraklerde kadro karşılığı maaş ve ücret alıp Emekli Sandığı ile ilgilendirilmiş memurlar çalıştığı gibi, belirtilen kuruluşların kurulduğu yerlerde veya bunlara bağlı olan yerlerde, hizmet akdine göre çalışan işçiler de vardır Anayasa'nın 128. maddesi memuru şöyle tanımlamaktadır. “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kilerinin, genel idari esaslarına göre yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile görülür (Sönmez, 1988: 18). Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ötelikleri, atanmalı, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

Memurların hukuki durumu idare hukuku, hizmet akdi ile çalışan işçilerin hukuki durumu ise iş hukuku alanına girer. Bir kimsenin işçi ya da memur sayılmasıyla birlikte uygulanacak mevzuat hükümleri büyük farklılıklar göstereceğinden işçi-memur ayrımı önem kazanır, Memurlara 14.7.1965 tarih ve 657 Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktadır. 2821 ve 2822 sayılı yasalarla işçiler haklardan yararlanamazlar, 657 kanuna göre çalışan memurlar, statü hukukuna tabidirler, yani çalışma koşulları, ücretleri, tüm hak ve ödevleri, tek taraflı olarak işvereni olan devlet tarafından belirlenir. Kişi, devlet memurluğuna atanmayla birlikte önceden belirlenmiş bu statüyü kabul eder. Memurun, işvereni olan devletle karşılıklı çalışma koşullarını, hak ve ücretini bir sözleşme ya da karşılıklı anlaşma yolu ile belirleme olanağı Aslında memur da, tıpkı işçi gibi, kişisel bağımsızlığı terk edip emeğini arz etmek üzere kamu kuruluşunda, kamu tüzel kişilerinin emrine girer. Yani her iki kategori içinde bir

bağımlılık ilişkisi söz konusudur. Kamu kesiminde çalışanlardan bazılarının işçi, bazılarının memur sayılması ile ilgili olarak daha 657 sayılı yasanın çıkarılmasından önce bazı zorluklar ortaya çıkmaya başladı. 3656 sayılı yasanın 19. maddesi ile 3659 sayılı yasanın 10. maddesine göre çalışan “müteferrik müstahdemler” ile 4/10195 sayılı kararnameye göre çalışan yevmiyeli teknik personeli kesin bir şekilde memur ya da işçi olarak nitelemek, bunlara ilişkin hukuksal düzenlemelerin yetersizliği nedeniyle mümkün olamıyordu (Kamil, 1999).

Memurlara toplu sözleşme ve grev haklarının tanınmaması yüzünden, bu gruba girenler işçi olduklarını ileri sürerek 274 ve 275 sayılı kanunlardan yararlanmak istiyorlardı. Bu personelin durumu ile ilgili olarak doktrinde ve yargı organlarında farklı görüşler ortaya çıktı. 1965’te çıkarılan kanunun işçi kavramını daraltıp memur kavramını genişletmesi üzerine Yargıtay ve Danıştay görüş birliğine vararak bu türden çalışanların işçi olmadığına karar verdi. Duruma açıklık getirebilmek amacıyla yapılan düzenlemeler de ölçütlerin korunması sonucu memur sayılanlar huzursuzluğa itildi; bu durum, bu personelin bağlı olduğu sendika ve üst kuruluşları yeni bir düzenleme için yasama ve yürütme organlarına baskı yapmaya zorladı (Gülmez, 2001: 134). İşçi kuruluşlarının ve özellikle Türk-İş’in mevzuat ve uygulamaya gösterdikleri tepkinin sonucu olarak 274 Sayılı Sendikalar Kanunu değiştirildi ve bu kanuna, “Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen hizmetler de yahut iktisadi Devlet Teşekküller eliyle müesseseleri ve iştiraklerinde veya özel kanunla kurulmuş kurum, müessese ve işyerlerinde bedenen veyahut bedenen ve fikren çalışanlardan bedeni çalışmaları fikri çalışmalarına galip olan kimseler de bu kanun bakımından işçi sayılırlar ve haklarında iş kanunları ve 275 sayılı kanun hükümleri uygulanır. Dördüncü bent gereğince işçi niteliğinin tespitinden doğacak uyuşmazlıkları Yüksek Hakem Kurulu kesin olarak karara bağlar “esasları getirildi. Sendikalar Kanunu değişikliği kamu kesimindeki bazı hizmetlilerin işçi sayılabilmesine olanak sağlamıştı. Ancak 1317 sayılı yasanın yayımlanmasından kısa bir süre sonra yürürlüğe giren 1327 sayılı yasa, işçi-memur ayrımı ile ilgili olarak 1317 sayılı yasayla yapılan düzenleme ile herhangi bir bağlantı kurmaksızın, bütün tümünün memur statüsüne geçirilmesine ilişkin “intibak” yarasını yürürlüğe koydu.

İşçilerin hukuki durumunu hizmet akdi belirlerken, Memurların hukuki durumunu statü hukukundan kaynaklanmaktadır. Memurların hukuki durumları ile kural olarak Büyük

İdare Hukuku ilgilendir. Hizmet akdiyle çalışan işçiler ise İş Hukukuna giren mevzuat uygulanır (Ünsal, 1999: 62).

Memurlara 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktadır. Memurla işçilere tanınan sendika hakkı ile toplu sözleşme ve grev haklarından yararlanamamaktadırlar. 657 sayılı kanunun 27. maddesi Devlet memurlarının grev yapmalarını, grev teşebbüsüne katılmalarını, grevi desteklemelerini veya teşvik etmelerini yasaklamıştır. Burada önemli olan işçilere ve memurlara iki ayrı hukuk düzenlemen getirilmiş olması ve memur tanımına Anayasada yer verilmiş olmasıdır.

Memur sendikaları içinde bazen açıkça ifade edilen ama çoğu zaman alttan alta işlenen bir propaganda da memur sendikalarının bir işçi konfederasyonuna katılması gereğidir. Pratikte bu öneri, memur sendikalarının DİSK'e katılması olarak işlenmektedir (Çaralan, 1993: 37).

Kuşkusuz, memur sendikalarının bir işçi konfederasyonuna katılmasının dünyada değişik örnekleri vardır ve teorik olarak bu istek olabilir, ama günümüzün koşulları göz önüne alındığında; kendi içinde birlik sağlayamamış, kitleselleşme sorunu olan memur sendikalarının şimdiden bir konfederasyona katılarak, başka memur sendikalarının da diğer konfederasyona katılmasına zemin hazırlamanın ne anlamı olduğu sorusunun akla getirir (Koç, 1994: 127). Keza, memur sendikalarının ihtiyacı herhangi bir geçici işçi konfederasyonunun çatısı altına sığınmak yerine, memur hareketine dinamizm kazandıracak olanaklarının geliştirmesi üzerine yoğunlaşmalıdır.

1.2.2.Kamu Görevlileri Sendikalarının Bazı Özellikleri

Dünyada sendikacılığın kapitalizmin hırsının ve tahribatının yıkıcı etkisini minimize etme ihtiyacından doğduğunu, ülkemizdeki memur sendikacılığının ise, kamuda çalışan işçilerin ücret ve sosyal haklar açısından her yönüyle memurların önüne geçmesi sonucunda oluşturulduğunu söyleyebiliriz.

Kamu Görevlileri Sendikacılığı birçok ülkede genel sendikacılıktan ayrı tutulmadığı için, özel olarak fazla incelenmemiştir. Bu sendikacılık türü tarihi gelişmesi itibariyle işçi sendikacılığına bağlı kaldığı için, işçi sendikacılığı içinde mütalaa edilmiştir. Bütün bunlara rağmen, Kamu Görevlileri sendikacılığını işçi sendikacılığının tıpatıp bir kopyası olarak kabul etmek ve Kamu Görevlileri Sendikacılığının orijinal bir faaliyet

alanı olduğunu, milletlerin hayatında farklı ve önemli bir yer işgal ettiğini göz ardı etmek mümkün değildir (Turan, 1999: 32).

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

1.2.2.1. Meşru Zemin

Bütün Dünya ülkelerinde Kamu Görevlileri Sendikaları Kamu Gücünün muhalefeti ile karşılaşmışlardır. Daha sonra kamu gücünün ve kanun koyucunun bu direnci, kırılarak müsamahaya dönüşmüştür.

Bunun sonucunda Kamu Görevlileri Sendikaları'nın kuruluşunun yolu açılarak kamu görevlilerinin genel sendikal hakları meşru zemine oturtulmuştur. Bu haklar günümüz demokratik devlet anlayışının temel ilkelerinden birisi haline gelmiştir (Turan, 1999: 33).

1.2.2.2. Danışma Mekanizmaları

Kamu Görevlileri Sendikalarının görevi ve amacı patron-devlet karşısında üyelerinin toplu olarak haklarını korumak ve geliştirmektir. Bu amaçla, taraf olan Devlet ve Kamu Görevlileri Sendikalarınca ortak danışma kurulları teşkil edilmektedir. Bu danışma mekanizmalarında taraflar birtakım hakları beraberce tartışarak çözüm yolları üretmektedirler. Maaşların tespit çalışmalarının düzenlenmesi, toplu görüşmelerin yapılması, gerektiği takdirde grev şartlarının tespit edilmesi ve benzer konuların görüşülmesi, bu danışma mekanizmalarının başlıca gündem maddelerini oluşturmaktadır (Taşçı, 1996: 76).

1.2.2.3. Uyum İlkesi

Uyum ilkesi hem devlet hizmetlerinin görülmesi, hem de Kamu görevlileri Sendikalarının varlık sebebi olarak çok önemlidir. Kamu Görevlileri Sendikaları ülke çapında bu kamu kuruluşlarında organize olmakla üyelerinin haklarını savunmak zorundadır. Buna karşılık Devlet, kamu hizmetlerin aksatılmadan gereğince görülmesini sağlamak zorundadır. Devletin bu görevini diğer işverenlerin çıkar ilkesi ile karıştırmamak gerekir.

Gerek Kamu Görevlileri Sendikalarının hak savunma görevi ve gerekse Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirmek görevinden vazgeçilemeyeceğine göre, her iki tarafın toplu görüşmelerde uyum halinde hareket etmelerinden başka çare yoktur (Turan, 1999: 33).

1.2.2.4. Çoğulculuk İlkesi

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

1.2.2.5. Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Sendika İlkesi

Kamu Görevlileri Sendikalarının sayısı ne olursa olsun, hepsinin muhatabı aynı tüzel kişidir. Bu tüzel kişi devlettir. Devlet mekanizmasındaki bütün kurumlar bir ve bütünlük içinde işletilmek zorunda oldukları için, Devletin bütün Kamu Görevlileri Sendikaları ile ayrı ayrı doğrudan muhatap olması ve ayrı ayrı toplu görüşmeler yapması mümkün değildir. Bu sebepten ötürü Devlet Kamu Görevlileri Sendikaları ile olan ilişkilerinde “Temsil Kabiliyeti En Yüksek Olan Konfederasyonu”nu muhatap almak zorundadır. Çoğunluk ilkesine göre kurulan diğer konfederasyonlar bu sebepten dolayı ikinci planda kalmakta, fiiliyatta kamu görevlilerinin müzakere gücünün bölünmesi gibi bir durumun doğmasına sebebiyet vermektedirler (Turan, 1999: 33).

Bu konuyu Yetkili Sendika başlığı altında tezin ileriki bölümlerinde tekrar ele alacağız.

1.2.2.6. Uzlaşma İlkesi

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

Devlet otoritesi hem hizmetlerde disiplin gücünü sağlamak hem de hizmetlerin tek taraflı değerlendirilmesi yetkilerine sahip bulunmaktadır. Aynı zamanda Devlet, Kamu Görevlileri Sendikaları üyelerinin sendikal yetkilerini suiistimal etmemelerine dikkat etmek durumundadır (Turan, 1999: 34).

Diğer taraftan Devlet kamuda sendikal hakların tam olarak uygulanmasını da temin etmekle mükelleftir. Bu durumda Devlet zor bir ikileme karşı karşıya gelmektedir.

Çünkü kamu hem sendikal hakların uygulanmasını sağlamak, hem de kamu hizmetlerinde disiplinin teminine ve kamu çıkarlarının korunmasına nezaret etme mecburiyetindedir.

Çok zor olan bu dengenin kurulabilmesi, tarafların her türlü ikili ilişkilerinde “Uzlaşma” ilkesine ne kadar önem verdiklerine bağlıdır. Bütün ilişkilerinde taraflar, uzlaşma ilkesini temel kural olarak benimsedikleri takdirde, Kamu Görevlileri Sendikacılığının sistem olarak yaşatılması ancak o zaman imkân dâhiline girebilmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin aksatılmasına sebebiyet veren her olay, uzun vadede, Kamu Görevlileri Sendikalarının mevcudiyetinin yeniden tartışılmasına uygun, anti demokratik bir ortamın oluşmasına sebebiyet verecektir.

1.3. Sendika Hakkı

Sendika, iş görenler açısından yönetime katılma araçlarından biri olarak sendika ‘ en geniş anlamda işçilerin, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmek amacını güden sınıfsal ve sürekli bir örgüttür (Talas, 1983: 178). Bu kavram içerisinde sendikal haklar sosyal hakların en netameli, tartışmalı ve sancılı gelişen bölümünü oluşturmaktadır. Sendikal örgütlenme, sendikal faaliyet, toplu iş sözleşmesi, toplu hak arama ve toplu eylemi (grev dâhil) içeren toplu işçi hakları, iş hukuku içinde de özel bir yere sahiptir. Toplu haklar yoluyla işçi sendikaları ile işverenler veya işveren örgütleri, iş ilişkileri konusunda kendi yasalarını kendileri koyarlar (Ünsal, 1999; 64). Bu düzenlemeler işverenler tarafından değiştirilemez, tıpkı yasalar gibi icra gücüne sahiptir. Sendikalar bu amaca ulaşmak için toplu eylem yapabilirler. Böylece tek tek işçilerin elde edebileceğinden daha fazlası topluca elde edilebilir. Toplu işçi haklarının liberal itikat ile çatışma noktası tam da piyasa kurallarına müdahale ettiği bu noktadır. Karl Polanyi, çalışanların kendilerini topluca korumaya yönelik bu hareketlerini, piyasanın kendi kurallarına göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlayan sosyal koruma ilkesi olarak tanımlıyordu. Sosyal koruma ilkesi, koruyucu yasal önlemler (sosyal hukuk), ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı örgütler(sendikalar) ve çeşitli müdahale araçlarını içeriyordu (Polanyi, 2002; 194).

Liberalizm, piyasanın herhangi bir müdahale olmaksızın kendi işleyişi içinde dengeye varacağına inandığı için, buradan hareketle piyasaya müdahale fikrine karşı çıkmıştır.

Bu nedenle, aynı koşullara ve çıkarlara sahip sosyal kesimlerden bireylerin bir araya gelerek haklarını ortaklaşa aramaları piyasaya ve bireysel özgürlüklere bir müdahale olarak görülmüş ve kolektif hak arama yolları kapatılmıştır. Liberal itikadın egemen olduğu dönemlerde iki temel ilke geçerli olmuştur: sözleşme özgürlüğü ve mesleki birleşme yasakları. Bu iki ilke işçilerin, iktisaden güçlü olan işveren karşısında elini kolunu bağlamış, yaşama ve çalışma koşullarının iyice kötüleşmesine yol açmıştır (Çelik, 2004: 35).

Fransa'da, 1791 yılında Le Chapelier yasası ile işçi sendikaları, işveren örgütleri, toplu sözleşmeler ve grevler yasaklanmış; Grev yasağı 1864, sendika yasağı ise 1884 yılına kadar yürürlükte kalmıştır⁵. İngiltere'de ise, 1797 yılında Combination Act (Birleşme Yasası) ve izleyen yıllarda sendikal birleşmeleri önleyici benzer yasalar çıkarmış, sendikalaşmayı yasaklayan Combination Act, 1824 yılına kadar yürürlükten kaldırılarak yasak kısmen gevşetilmiştir. Benzer bir yasağa daha geç sanayileşen Almanya'da da rastlanmaktadır. Almanya'da 1845 yılında çıkarılan Meslek Nizamnamesi (Allgemeine Gewerbeordnung) ile işçilere sendikal örgütlenme yasaklanmıştır.(Demircioğlu, 1987; 91) Sendikalaşmanın yasaklandığı dönemlere, topluma soluk aldırarak ve sosyal tepkileri hafifletecek paternalist uygulamalar eşlik etmiştir. İngiltere'de 1795 yılında kabul edilen Speenhamland Yasası yoksulların kayıtsız şartsız yardım almalarını öngören bir çeşit "yaşama hakkı"ni güvence altına alan paternalist bir düzenleme idi. Ancak Speenhamland'a Combination Act eşlik etmiş, yoksulların örgütlenmesi yasaklanmış ancak onlara her koşulda belirli bir yaşama seviyesini sağlayacak bir gelir güvencesi verilmiştir.

İşçilerin topluca hak elde etmesine karşı bir başka çarpıcı tavır Bismarck'a aittir.1870'lerde tarihin ilk kapsamlı sosyal güvenlik sistemini kuran Bismarck, aynı yıllarda bu taleplerin en büyük savunucusu ve işçilerin büyük desteğine sahip olan Alman Sosyal Demokrat Partisi'ni (SPD) yasaklamıştır. Toplumun kendi örgütlülüğüne dayanarak değil egemen olanların ihsanıyla haklar edinmesine dayalı paternalist yaklaşımlar, güçlü sosyal mücadelelerin etkisi nedeniyle Batı Avrupa'da kalıcı olamamıştır (Çelik, 2004: 34).

Ancak paternalist uygulamalar Cumhuriyetin çeşitli evrelerinde ülkemizde etkili olmuştur. Bir yandan çalışanları koruyucu düzenlemelerin kabulüne öte yandan ise çalışanların örgütlenmesinin yasaklanmasına aynı anda tanık olmaktayız.

1936 tarihli İş Yasası bunun iyi bir örneğidir 1936 İş Yasası o zamana kadar en sistematik ve kapsamlı düzenleme olması ve bazı hükümleri açısından ileri standartlar getirmesi nedeniyle olumlu özellikler içermesine rağmen çalışma ilişkilerinde otoriter bir yaklaşımı da yansıtmaktadır (Çağlar, 198: 133).

Sendika ve özgür toplu pazarlık söz konusu edilmemiş, aksine grev ve lokavt açıkça yasaklanmıştır.1936 iş yasasının ikili bir karaktere sahip olduğu, bireysel iş ilişkileri açısından “koruyucu”, toplu iş ilişkileri açısından ise “otoriter” bir nitelik taşıdığı vurgulanmaktadır. İşçi sınıfının kayda değer bir gücünün veya sınıf çatışmaları yokken böyle bir yasanın çıkarılışı, 1930’ların devletçi iktisat politikaları yanında geleneksel devlet paternalizmine bağlanmaktadır.(Ekin, 1987; 234) Paternalist yaklaşımlara AB uyum sürecinde de tanık olmaktayız. Bireysel haklar, birey özgürlükleri hatta bireysel işçi hakları (özellikle işçi sağlığı, eşitlik ve ayrımcılık) konularında adımlar atılırken toplu işçi hakları konusunda ayak direme ve görmezden gelme eğilimi devam etmektedir. Söz konusu toplu işçi hakları olduğunda dar yorum tercih edilmekte ve AB hukukunda toplu işçi haklarının yer almadığı iddia edilmektedir.

1.3.1. Uluslararası Sosyal Hukukta Sendikal Haklar

Tarihsel gelişimin başlarında dernek hak ve özgürlüğünün özel bir biçimi olarak düşünülen sendika hak ve özgürlüğü, sanayi devriminin ertesinde 19. Yüzyılın ilk çeyreğinden başlayıp sonlarına doğru bir “hak”olarak ulusal yasalara girmişse de genel ilkler biçiminde uluslar arası belgelerde yer alması ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşebilmiştir.

Kamu çalışanlarının sendikal hakkı konusunda özellikle 1960’ı yıllarda önemli gelişmeler olmuştur. Çalışanların hak ve özgürlükleri konusunda tek yanlılık, bu yıllardan itibaren yerini iki yanlılığa bırakmış; bu konuda belirgin bir demokratikleşme izlenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak kamu görevlilerinin sendikal hakkına hemen bütün uluslararası belgelerde yer verilir olmuştur (Çağlar, 1987: 154).

Çağımızda insan hak ve özgürlükleri ulusal düzenlenmemeleri aşarak uluslararası belgelerde güvenceye alınmaktadır. Böylece hak ve özgürlükler uluslar arası toplumun ortak bilinç ve sorumluluk alanını oluşturmuştur. Uluslararası insan hakları hukuku alanındaki bu gelişmeler bireyi, ulusal hukuk öznesi olması yanında, aynı zamanda ulusal üstü hukuk öznesi durumuna getirmiştir. İnsanın, içinde yaşadığı ulusun bireyi olması yanında tüm insanlığın da üyesi bulunması, çağımızı da insan hak ve özgürlükleri böylece iç hukuk yanında evrensel hukukta da korunur olmuştur.

Kamu çalışanlarının sendikal hakları hemen bütün evrensel belgelerde yer almaktadır. Tez Çalışmamın ileriki bölümlerinde, kamu çalışanlarının sendikal haklarına yer veren belgeler ve açıklamalarına yer vereceğim.

AB sosyal hukuku büyük ölçüde uluslararası sosyal hukuk üzerinde şekillenmektedir. Uluslararası sosyal hukukun kendisi de büyük ölçüde Avrupa kıtasında yürüyen sosyal mücadelelerin sonucunda oluşmuştur. Bu nedenle uluslararası sosyal hukuka bakmadan AB sosyal hukuku anlaşılabilir (Koç, 1994: 138).

Savaş sonrası düzeni kuran Versailles Barış Antlaşması'nın (1919) 427. maddesi ile ilk kez çalışma yaşamına ilişkin temel ilkeler uluslararası bir antlaşmanın konusu oldu ve uluslararası sosyal politikanın ilk önemli hukuksal metni ortaya çıktı. 427. madde ile benimsenen ve "emeğin ticari bir mal ya da meta olarak görülemeyeceğini" vurgulayan dokuz temel ilke arasında işçi ve işverenlerin örgütlenme hakkına açıkça yer verilmiştir. Antlaşma ile çalışma yaşamına ilişkin temel ilkeleri ve uluslararası çalışma kurallarını oluşturması hedeflenen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kuruluşuna ilişkin hükümler de kabul edilmiştir (Güzel, 1998: 202).

Sendikal haklar 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası hukuk gündeminde önemli bir yer edindi. 1944 tarihli Filadelfiya bildirgesi ve 1946 yılında tamamlanan ILO Anayasası sendikal örgütlenme hakkını açıkça teyit etti. ILO, 1950 yılında sendika özgürlüğünün korunması amacıyla özel bir denetim mekanizmasını (Sendika Özgürlüğü Komitesi) kabul etti (Çelik, 2004: 34).

Sendikal haklar, izleyen yıllarda temel insan hakları arasında tartışmasız bir yer edinmiştir. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23/4 maddesi "herkesin

çıkarmasını korumak için sendika kurma ya da sendikaya üye olma hakkı vardır” hükmünü benimsemiştir (Gülmez, 2003: 164).

1948 yılında ILO, Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkı ile ilgili ilk kapsamlı sözleşme olan 87 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. 87 sayılı sözleşme, “çalışanların ve işverenlerin her hangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin almaksızın sendika kurma ve bu sendikalara üye olma hakkını” güvence altına almıştır. 87 sayılı sözleşme sendikalaşma hakkını özellikle devlete karşı korumayı hedeflemiştir (Çelik, 2004: 38). ILO’nun 1949 tarihli Örgütlenme ve Toplu Pazarlığa ilişkin 98 sayılı sözleşmesi ise sendika özgürlüğünü özellikle işveren müdahalelerine karşı güvence altına almayı amaçlıyordu.

Avrupa Konseyi belgeleri, AB hukukunda sık yollama yapılan belgelerdir. Avrupa Konseyinin insan hakları konusunda en kapsamlı sözleşmesi İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesidir (İHAS). 1950 yılında kabul edilen İHAS’ın 11. maddesi sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını güvence altına almaktadır.

İHAS, sosyal haklara ayrıntılı bir biçimde yer vermemiştir. Bu boşluk Avrupa Konseyi tarafından 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) ile giderilmiştir. ASŞ diğer sosyal hakların yanı sıra 5. maddesi ile sendikalaşma, 6. maddesi ile toplu pazarlık ve grev hakkını güvence altına almıştır. ASŞ, 1996 yılında gözden geçirilmiş ve yenilenmiştir (Gülmez, 2003: 161).

Sendikal haklara yer veren diğer iki uluslararası sözleşme “ikiz sözleşmeler” olarak da bilinen Birleşmiş Milletler sözleşmeleridir. 1966 tarihli Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşmenin 8. maddesi ‘sendika kurmak, sendikaya üye olmak ve sendikaların faaliyetlerini özgürce sürdürmeleri ve grev hakkı’ üzerinedir. 1976 tarihli Birleşmiş Milletler Kişi Hakları ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 22/1 maddesi ise “herkese çıkarlarını korumak için sendika kurmayı ve sendikaya üye olmayı” bir hak olarak tanımaktadır (Çelik, 2004: 38). Uluslararası insan hakları belgelerinin tümü sosyal, sendikal hakları temel hakların ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de sivil ve politik haklar ile ekonomik ve sosyal haklar arasında kesin bir ayırım yapmayı reddeden kararıyla sosyal hakları temel haklar olarak kabul ettiğini göstermektedir (Çağlar, 1989: 133).

1.3.2. Topluluk Kurucu Antlaşmaları ve Belgelerinde Sendikal Haklar

1.3.2.1. Roma Antlaşması ve Sendikal Haklar

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kurucu antlaşması olan Roma Antlaşmasında (1957), imzalandığı dönemde egemen siyasi felsefe piyasa eksenli olduğu için, sosyal politikaya ilişkin müdahaleci hükümlere yer verilmemiştir. Sosyal bütünleşme, ekonomik bütünleşme için gerekli bir ön unsur olarak değil, daha çok ekonomik bütünleşmenin üreteceği bir sonuç olarak kabul edilmiştir (Işıklı, 1979: 326)

Liberal yaklaşımlı bir antlaşma olarak tanımlanan AET Antlaşmasının ilk metninde yer alan 248 maddenin 12'si (Madde117–128) doğrudan sosyal politikaya ayrılmıştı. Antlaşmanın 118. maddesi Komisyona üye devletlerarasında 'sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili konularda yakın işbirliği sağlama' görevini vermekteydi (Çelik, 2004: 34) . Ancak bir iyi niyet ifadesi dışında, pek çok diğer sosyal politika hükmü gibi bu hükmün de bağlayıcılığı yoktu.

1986 tarihli Tek Avrupa Senedi (Single European Act) ile Toplulukta reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır. Ortak Pazarın adı İç Pazar olarak değiştirilerek sadece gümrük duvarlarının değil, üye ülkeler arasında bütün engellerin kaldırıldığı tek bir Pazar gündeme gelmiştir. Tek Senedin girişinde imzacı devletler İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (1951) ile Avrupa Sosyal Şartı (1961) tarafından güvence altına alınan hakların geliştirilmesi için birlikte çalışma konusunda hemfikir olduklarını belirtmişlerdir.

Ancak Topluluk antlaşmasının metninde sosyal ve sendikal haklarla ilgili anlamlı bir ilerleme sağlanamamıştır.

1.3.2.2. Topluluk Sosyal Şartı

1988'de Komisyon Başkanı sosyalist Delors, Avrupa Tek Pazarının 1992'de tamamlanması amacı doğrultusunda, güvence altına alınmış sosyal hakların asgari platformunun oluşturulması ve sosyal politikanın yeniden canlandırılmasının gereğini gündeme getirdi (Aykaç ve Parlak, 2002: 562).

1989 Strasbourg Zirvesi'nde, Topluluk Sosyal Şartının müzakereleri sırasında, Topluluğun sosyal politika alanında müdahaleci-düzenleyici rolünü savunanlar ile

piyasanın üstünlüğü ve laissez-faire yaklaşımını savunanlar arasında keskin bir bölünme gündeme geldi. Topluluk Sosyal Şartı, “Euro-korporatist” düzenleme koalisyonu ile “Euro-liberalist” serbest piyasa koalisyonu arasındaki mücadelenin temel bir alanı oldu.

UNICE (Avrupa İşveren Örgütleri Birliği), piyasaya müdahaleci olduğu gerekçesiyle Şarta itiraz etmiştir. “Euro-liberalist” eğilimin önde gelen temsilcisi İngiltere idi. Bu nedenle 9 Aralık 1989 tarihinde 11 üye ülke tarafından imzalanan Topluluk Sosyal Şartı, İngiltere tarafından onaylanmamıştır (Çelik, 2004: 36).

ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartından (1961) esinlenerek hazırlanan Topluluk Sosyal Şartının önsözünde “sosyal boyuta ekonomik boyut ile aynı önemin verilmesi ve bu ikisinin dengeli bir biçimde geliştirilmesi” gereğine vurgu yapılmıştır. Topluluk Sosyal Şartı, soft bir hukuk metni ve taraf devletlerin ciddi bir deklarasyonu olarak, uyum ve uygulama ile ilgili kararları üye devletlere bırakmıştır. Topluluk Sosyal Şartı 12 temel sosyal hakka yer vermektedir: Bunlar içinde temel sendikal haklar da yer almıştır: “İstihdam ve Ücretlerdeki madde ile istihdam edilenlerin yasa ya da toplu iş sözleşmeleri ile adil bir ücrete kavuşmaları öngörülmektedir”.

“Örgütlenme ve Toplu İş Sözleşmesi Özgürlüğü’nde İşçiler ve işverenler özgür biçimde seçecekleri meslek örgütlerine ve sendikalara üye olma hakkına sahiptir. Bu hak bir sendikaya üye olup olmama hakkını ve grev hakkını da içerir. Taraflar arasında arabulucu ve uzlaştırıcı mekanizmaların kurulması ve eğer arzulanıyorsa Avrupa düzeyinde sözleşmelerin yapılması özendirilmelidir (Gülmez, 2003: 234).

Anlaşılacağı üzere bu şart üzere grev hakkının işçiler gibi memurların da haklarından biri olduğu görülmektedir.

1.3.2.3. Maastricht Antlaşması ve Sendikal Haklar

Resmi adı Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması (ABKA) olan ve AB’yi kuran Maastricht Antlaşması (1992) Topluluğun kurucu antlaşmasında (Roma) köklü değişiklikler getiren bir antlaşmadır. İngiltere’nin olumsuz yaklaşımı nedeniyle Maastricht Antlaşması beklenen Avrupa Sosyal Birliği’ni gerçekleştirilememiş ve Roma Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin hükümlerinde (117–128) hiçbir değişiklik yapılamamıştır (Çelik, 2004: 37). Bu nedenle Maastricht gözü kapalı anlaşma olarak da nitelenmektedir. Ancak ABKA’nın girişinde kurucu devletler, “özgürlüğe, demokrasiye ve insan hakları ile

temel özgürlüklere ve hukuk devleti ilkelerine” ve “1961 Avrupa Sosyal Şartı’na ve 1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartına” bağlılıklarını teyit etmişlerdir (Çelik, 2004: 23).

Antlaşmanın 6. maddesi ile “AB’nin üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulduğu” belirtilmiştir. Madde ayrıca, “AB’nin İHAS ile güvence altına alınan ve Topluluk hukukunun genel ilkeleri şeklinde üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara saygı göstereceğini” teyit etmektedir (Çelik, 2004: 39).

Maastricht Antlaşması ile sosyal politika ve sendikal haklar alanında somut adımlar atılamamış ancak AB’nin bağlı olduğu değerler ve kendini bağlı saydığı sosyal şartlar açıkça ifade edilerek sendikal hakların hukuksal dayanakları güçlendirilmiştir.

1.3.2.4. Kopenhag Kriterleri ve Sendikal Haklar

Haziran 1993’te Kopenhag’da toplanan AB zirvesinde “Arzu eden Orta ve Doğu Avrupa’nın ilgili ülkeleri Avrupa Birliği üyesi olacaklardır. Katılma, bir ilgili ülkenin gerekli ekonomik ve politik gereksinimleri karşılayarak üyelik yükümlülüklerini üstlenebilir duruma geldiğinde gerçekleşecektir” kararını benimsendi ve sonuç bildirgesinde tam üyelik için gerekli şartları belirlendi. Bir ülkenin AB’ye üye olabilmesi için, Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan aşağıdaki değerler bütününe sahip olması gerekmektedir (Karluk, 2003: 94).

Siyasi Kriterler; Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını güvence altına alan ve azınlık haklarına saygı gösteren istikrarlı bir kurumsal yapının varlığı,

Ekonomik Kriterler; İşleyen bir pazar ekonomisinin ve Birlik içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme yeteneğinin varlığı,

Topluluk Müktesebatına Uyum; Politik, ekonomik ve parasal Birlik hedeflerine bağlılık dahil, üyeliğin yükümlülüklerini üstlenme yeteneğine sahip olmak, Kopenhag Kriterleri içinde ön koşul niteliği taşıyanlar siyasi kriterlerdir. AB üyesi olmak isteyen ülkelerden, yalnızca demokrasi ve hukuk devleti ilkelerini benimsemeleri değil (kâğıt üzerinde, sözde bir demokrasi olmaları değil), bunları gerçekten günlük yaşamda uygulamaya koymaları beklenmektedir. Ayrıca, yargı, polis ve yerel yönetimler gibi resmi

makamların etkin şekilde çalışmasını ve demokrasinin yerleşmesini sağlayan çeşitli kurumların sağlamlaştırılmasını da garanti altına almaları gereklidir (Akkaya, 2003: 265).

Temel haklara saygı; üyeliğin bir ön şartı olup, bu konuda İHAS' TA yer alan haklar esas alınmaktadır. Kopenhag Kriterlerinin, siyasi kriterler bölümü aday ülkelerdeki sosyal/sendikal haklar da ilgilendirmektedir. Çünkü sosyal/sendikal hak ve özgürlüklerin eksiksiz varlığı bir siyasi kriter olarak değerlendirilmekte ve bu çerçevede Konsey tarafından hazırlanan Katılım Ortaklık Belgeleri ile Komisyon tarafından hazırlanan Düzenli İlerleme Raporlarında sendikal/sosyal haklar siyasi kriterler bölümünde ele alınmaktadır (Çelik, 2004: 35).

1.3.2.5. Amsterdam Antlaşması ve Sendikal Haklar

Amsterdam Antlaşması (1997) ile Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmada (Roma) önemli değişiklikler yapılmıştır. 1990'larda, AB sosyal politika önlemlerinin çoğu, İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı'na dayanıyordu. Amsterdam Antlaşması ile sosyal politika alanında sağlanan en önemli yenilik Topluluk Sosyal Şartı'nın AT Antlaşması hükmü haline getirilmesi ve Antlaşmanın 136–139. maddeleri tarafından içselleşmesidir. Avrupa Sosyal Şartı (1961) ilk kez Topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmiştir (Gülmez, 2003: 235).

1.3.2.6. AT Antlaşmasında ve Sendikal Haklar

AT Antlaşmasının sosyal ve sendikal haklara ilişkin en önemli maddeleri 136 ve 137. maddelerdir. Bu maddeler Topluluk organları ile üye devletlerin yetki alanlarını ve Topluluk organlarının sosyal politika konusunda karar alma biçimlerini belirleyen maddelerdir. 136 madde sosyal politikaya ilişkin ilke ve hedefleri belirlerken, 137. madde topluluk organlarının sayılan hedeflere ulaşmak için yetkilerini ve karar alma yöntemlerini saptamaktadır. 137. maddeye göre Topluluk organları oy birliği ile ya da nitelikli çoğunlukla tüzük, yönerge ve tavsiye kararları oluşturabilmektedir.

Topluluk Antlaşmasının 136. maddesine göre “Topluluk ve üye devletlerin Avrupa Sosyal Şartı (1961) ve İşçilerin Temel Hakları Topluluk Şartını (1989) göz önünde bulundurarak hareket etmek zorundadır”.

137. madde sosyal politika alanında Topluluğun, üye devletlerin faaliyetlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı alanlar ile Topluluğun bu alanlarda nasıl karar alacağını düzenlemektedir. Topluluğun sosyal konularda karar alma yetkisi olduğu alanlar (madde 137) 36 şunlardır:

- İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için özellikle iş çevresinin iyileştirilmesi,
- Çalışma koşulları,
- Sosyal güvenlik ve işçilerin sosyal korunması,
- İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması,
- İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması,
- İşçi ve işverenlerin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması (ortak yönetim/yönetime katılma dâhil, ücretler, sendikalaşma, grev ve lokavt konuları hariç)
- Topluluk sınırları içinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklularının istihdam koşulları,
- Emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi,
- Emek piyasası fırsatları ve iş sırasında işlemler açısından kadın ve erkekler arasında eşitlik,
- Sosyal dışlanmayla mücadele,
- Sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi,

137/4'e göre, bu madde uyarınca kabul edilen düzenlemeler; üye ülkelerin bu madde ile uyumlu olan daha sıkı koruyucu önlemleri sürdürmesini ya da almasını engellemeyecektir. Bir diğer deyişle, madde ile öngörülen düzenlemeler asgari olup daha iyi ya da ileri düzenlemelerin aşağıya çekilmesini gerektirmemektedir. Ayrıca üye ülkeler isterlerse daha ileri düzenlemeler yapabileceklerdir (Çelik, 2004: 38).

137/5'e göre bu maddenin düzenlemeleri, ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt uygulama hakkı için geçerli olmayacaktır. Bu hüküm AB'nin sendikal haklarla

ilgili her hangi bir yaptırım olmadığı ve sendikal hakların AB müktesebatı dışında olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Oysa bu hüküm, sadece Topluluk organlarına bağlayıcı karar alma (tüzük, yönerge gibi) konusunda sınırlama getirmekte olup; genel olarak örgütlenme ve grev hakkının Topluluk hukuku dışında olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kural bir istisna niteliği taşımaktadır ve dar yorumlanması gerekir³⁷. Bu konularda AB'nin düzenleme getirme yetkisinin olmaması ile bu hakların AB'ye üye olacak ülkelere kabul uygulanıyor olması zorunluluğu ayrı ayrı düzeylerdeki sorunlardır (Koç, 2001: 506).

Bu hakların üye ve aday ülkelerde uygulanması bir siyasi kriterdir, dar anlamda müktesebat sorunu ile sınırlı değildir. AB bir siyasi kriter olarak aday ülkelere güvenceye alınmasını ve uygulanmasını istemekte ancak bu hakların hangi araçlarla ve nasıl uygulanacağına ilişkin karar alamamaktadır. Diğer bir deyişle AB bu hakların genel felsefesine uyulmasını istemekte uygulamanın ayrıntılarını üye ülkelere bırakmaktadır. AB'nin örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konusunda ayrıntılı düzenleme yetkisinin olmaması, AB ülkelerinin ya da aday ülkelerin örgütlenme özgürlüğünü ya da grev hakkını çiğneyebileceği anlamına gelmez. Birlik yurttaşlarının ve AB organlarının bu hakları çiğneyen ülke hakkında ATAD'a başvurma hakkı vardır.

1.3.2.7. AB Anayasası ve Sendikal Haklar

Avrupa Konvansiyonu tarafından yaklaşık bir buçuk yıl süren bir çalışmayla (Şubat 2002-Temmuz 2003) hazırlanan Anayasa taslağı, AB'nin Haziran 2004 Brüksel zirvesinde kabul edildi. Anayasa onay sürecinin (ulusal parlamentolarca ya da referandum yoluyla) tamamlanmasının ardından yürürlüğe girecektir. AB Anayasası sendikal haklar konusunda da yenilikler içermektedir.

Anayasanın ikinci maddesinde Birliğin “insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti ve insan haklarına saygı temelinde kurulduğu” belirtilmekte ve “çoğulcu toplum, hoşgörü, adalet dayanışma ve ayrımcılığın reddinin üye ülkelerin ortak değerleri olduğu” vurgulanmaktadır (Gülmez, 2003: 238).

Üçüncü madde, “Birliğin sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti ve korumayı, kadın ve erkekler arasında eşitliği, kuşaklar arasında dayanışmayı güçlendireceğini” vurgulamaktadır. Anayasa'nın yedinci maddesi ise İnsan Hakları

Avrupa Sözleşmesinin (İHAS) topluluk hukukunun genel ilkelerini oluşturacağını belirtmektedir (Ünsal, 1999: 41).

Anayasanın sosyal ve sendikal haklar açısından en önemli yönlerinden biri AB Temel Haklar Şartının, Anayasanın ikinci bölümüne olduğu gibi aktarılmış olmasıdır. Temel sosyal haklara AB Anayasasında yer verilmesi özellikle AB Sosyal sistemini fazla katı bulan ve esnekleştirilmesini isteyen yeni liberallerce eleştirilmektedir. Sosyal haklar bildirgesinin piyasaları daha rekabetçi yapmaya çalışan liberal güçleri yavaşlatmakla tehdit ettiği, Anayasa'da yer alan sosyal hakların işverene ve devlete yeni yükler getireceği ileri sürülmektedir.

Nice'de Aralık 2000 tarihinde, Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte, sosyal haklara da ayrıntılı bir biçimde yer vermektedir. AB Anayasasından önce Topluluk mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan, Topluluk çekirdek hukukunun parçası olarak görülmeyen ve bir politik bildirge olarak kabul edilen Temel Haklar Şartı AB Anayasasının ikinci bölümünü oluşturmaktadır. AB Anayasasının onay süreci tamamlandığında Temel Haklar Şartı, Anayasal bir statüye kavuşacaktır (Koç, 2001: 523).

Avrupa Birliği Antlaşması, Topluluk Antlaşmaları, İHAS, Topluluk ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Sosyal Bildirgeler ve ATAD ve AİHM'in içtihat hukukundan kaynaklanan hakları yeniden teyit eden AB Temel Haklar Şartı ile getirilen ve sendikal haklar ile ilgili olan hükümler şunlardır.

Madde 12 - Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü

Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.

Madde 28 - Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı

İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama

ve çıkar uyuşmazlığı durumunda grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.

1.3.2.8. AB Uyum Yasaları ve Sendikal Haklar

Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin AB adaylığı konusunda önemli bir dönüm noktası olmuştur ve Türkiye'nin aday üyeliğinin ardından; demokratikleşme ve insan hakları alanında küçümsenmeyecek reformlar yapılmıştır. İki Anayasa, yedi yasa değişiklikleri paketiyle AB normlarını yakalama arayışını sürdüren 57, 58 ve 59. hükümetler, önemli mesafe kat etmiş ancak bu değişiklikler içinde sosyal politika ve sendikal haklara ilişkin düzenlemeler son derece sınırlı bir yer tutmuştur

1.3.3. İlerleme Raporlarında Sendikal Haklar

AB Komisyonu, 1998 yılından bu yana Türkiye ile ilgili ilerleme raporları yayınlamaktadır. Eksik ve yetersiz değerlendirmeler içermelerine rağmen İlerleme Raporları Türkiye'nin sosyal haklardaki uyumsuzluğunu gözler önüne sermektedir (Turan, 1999: 33). İlerleme Raporlarında sosyal politikaya ilişkin konular zaman zaman dağınık ve sistematikten yoksun bir görünüm arz etmekle birlikte temel eleştiriler yıllardır aynı kalmıştır.

İlerleme raporlarında sosyal ve sendikal haklara ilişkin değerlendirmeleri iki başlık altında bulmak mümkündür. Bunlardan birincisi siyasi kriterler bölümünde yer alan “ekonomik, sosyal ve kültürel haklar”, ikincisi ise mevzuata uyum bölümünde yer alan “istihdam ve sosyal politika” başlığıdır. KOB'da yer alan sistematik ve yaklaşım, ilerleme raporlarında da yer almaktadır. Sendikal ve sosyal haklar sadece yönergelere uyumla sınırlı ele alınmamış, bir siyasal kriter olarak yer almıştır.

1998 yılından bu yana yayınlanan ilerleme raporlarında sendikal değerlendirmelere bakıldığında toplu işçi haklarının AB hukukunun ayrılmaz bir parçası olarak ele alındığı ve üyelik için siyasi kriter niteliğinde önkoşul olarak görüldüğü fark edilecektir.

1.3.3.1. 1998 İlerleme Raporu

Raporun “Siyasi Ölçütler: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” bölümünde sendikal haklarla ilgili şu eleştiriler yer almıştır.

“Grev hakkı”ı çeşitli kısıtlamalara ve karmaşık bir prosedüre tabidir. Memurlar sendika kurma hakkını elde etseler de grev ve toplu pazarlık hakkına sahip değildirler. Sendikalarla ilgili çok sayıda kısıtlama varlığını sürdürmekte ve sendikalar AB üyesi ülkelerde var olan standartlara eş haklardan yararlanamamaktadırlar. Türkiye tarafından onaylanan çeşitli ILO sözleşmeleri iş hukukunda anlamlı ilerlemeler sağlamamıştır. (Turan, 1999: 35).

Görüldüğü gibi sosyal ve sendikal haklar siyasi kriterler bağlamında ele alınmakta ve ILO sözleşmelerine gönderme yapılmaktadır. ILO Sözleşme ve uygulamalarına atıf yapılması, AB’nin ILO Sözleşmelerini ve uygulamalarını bir ölçüt olarak kabul ettiğini göstermesi açısından önemlidir.

1.3.3.2. 1999 İlerleme Raporu

1999 ilerleme raporunun siyasi kriterler bölümünde “Türkiye demokratik sistemin temel özelliklerine sahip olmakla birlikte, son gelişmeler Türkiye’nin henüz Kopenhag Kriterlerini karşılamadığını göstermektedir” saptaması yer almaktadır. Ekonomik ve sosyal haklarla ilgili olarak ise “bu alanda belirli bir ilerleme sağlanmadı” eleştirisi dikkat çekmektedir.

“İstihdam ve Sosyal İşler” bölümünde “Sendikal faaliyetler üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeler varlığını korumaktadır, özellikle memur sendikaları ve serbest ticaret bölgelerindeki kısıtlamalar dikkat çekicidir. Hükümet ve işverenler tarafından sendika aktivistlerine yönelik kötü muamelelerin devam ettiği bildirilmektedir. Özgür ve gerçek bir sosyal diyalog koşullarının hazırlanması için daha çok ilerlemeye ihtiyaç vardır” görüşlerine yer verilerek olması gerekenlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

1.3.3.3. 2000 İlerleme Raporu

“Siyasi Ölçütler: Ekonomik ve Sosyal Haklar” bölümünde “Sendikaların rollerine ve grev hakkına ilişkin zorluklar varlığını korumaktadır” değerlendirmesi dikkat çekmektedir. “İstihdam ve sosyal politika” bölümünde ise ayrıntılı eleştirilere yer verilmiştir. “Kamu sektörü sendikaları ile ilgili kanun tasarısının içerdiği hükümler kamu sektöründe örgütlenme hakkına ciddi sınırlamalar getirmektedir. Bu kısıtlayıcı şartlar başta çalışanların geniş bir kesiminin sendikaya katılım hakkının dışında

tutulması, toplu sözleşme kapsamı ve uluslararası kamu görevlileri konfederasyonlarına üyelik hakkı ile ilgilidir.

Kamu sektörü dışında da, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı ile ilgili zorluklar hukukta ve uygulamada ayak diremektedir: Toplu iş sözleşmesi grev ve lokavt kanunu, sendikalara toplu pazarlık hakkını kazanmak için sektörel düzeyde işçilerin % 10'unu temsil zorunluluğu getirmektedir. Serbest bölgelerde sendikal haklar sınırlanmış, çalışma mevzuatının bazı bölümleri askıya alınmış ve toplu pazarlık ve örgütlenme özgürlüğü üzerine sınırlamalar konmuştur.”

1.3.3.4. 2001 İlerleme Raporu

“Siyasi Ölçütler: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” bölümünde”Kamu Görevlileri Sendikaları ile memurlara sendikalaşma hakkı gibi temel bazı haklar sağladı. Ancak yeni yasa, toplu sözleşme ve grev hakkını tanımamış ve kamu çalışanlarının bir bölümünün sendikal haklardan yararlanmaları engellenmiştir”

Değerlendirmesi yer alırken, “Sosyal Politika ve İstihdam” bölümünde Kamu Personeli Sendikaları Yasası Topluluk Müktesebatı ve Türkiye'nin onaylamış olduğu ILO Sözleşmeleri ile uyumlu değildir. Yasa örgütlenme, grev ve toplu sözleşme konusunda ciddi kısıtlamalar içermektedir.”

Toplu sözleşmelerin bağitlanmasında sınırlamalar varlığını sürdürüyor. Bu sınırlamalar toplu pazarlığın ve sosyal diyalogun boyutlarını ciddi bir biçimde sınırlıyor. Örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü ile ilgili zorluklar yasalarda ve uygulamada devam ediyor. Yüzde 10'luk işkolu barajı varlığını korumaktadır.”Görüşlerine yer verilmiş ve ILO sözleşmelerine bir kez daha yollama yapılmıştır.

1.3.3.5. 2002 İlerleme Raporu

2002 İlerleme Raporu'nun sosyal ve sendikal haklarla ilgili ana saptaması ‘sendikaların örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkına ilişkin sınırlamalarla karşı karşıya oldukları ve son rapordan bu yana (2001) sadece sınırlı ilerlemeler saptandığı’ şeklindedir. Bu konuda memurlara grev hakkı tanınmaması ve işçi sendikalarına yüzde 10 işkolu barajı örnek olarak gösterilmektedir.

Raporda Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartını imzalarken örgütlenme ve grev hakkına koyduğu çekinceleri kaldırmayıp devam ettirdiği ve gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı henüz onaylamadığı vurgulanmaktadır. Bu nokta özellikle önem taşıyor çünkü Avrupa Birliği'nin sosyal haklar ve mevzuat konusunda geniş yorumu tercih ettiğini ve Avrupa Konseyi ile ILO sözleşmelerini AB standartlarının ayrılmaz bir parçası olarak gördüğünü belgeliyor.

2002 Raporunda, Türk çalışma mevzuatının müktesebata uyumu sürecinin hâlâ çok yetersiz olduğu ve bu alanda Katılım Ortaklığı önceliklerinin kısmen karşılandığı vurgulanıyor. .”

Türkiye, sendikal hakları eksiksiz tanımak için hızlı adımlar atmalı sendika kurmaya ve toplu iş sözleşmesi yapmaya yönelik engelleri (yüzde 10 barajı dahil) kaldırmalıdır. Toplu iş sözleşmesinin kapsamı aşırı derecede düşük seviyededir. Ve özel sektör işyerlerinin pek çoğunda sosyal diyalogdan eser yoktur.

1.3.3.6. 2003 İlerleme Raporu

2003 İlerleme Raporu,'örgütlenme hakkı',toplu pazarlık ve grev hakkına” ilişkin Avrupa Sosyal Şartı hükümlerinin kabulüne ilişkin hiçbir ilerleme sağlanmadığını vurguluyor.

Rapor 2002 raporunda olduğu gibi genel olarak toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin sınırlamaları ve özel olarak da kamu çalışanlarına yönelik sendikalaşma engellerini, toplu sözleşme hakkının yokluğunu ve grev yasağını eleştirmektedir. .”(Turan, 1999: 43) Rapor yine 2002'de not ettiği gibi Türkiye'nin eksiksiz sendikal haklar yönünde ilerlemesi gereğinin altını çizmekte ve aşağıdaki eleştirilere yer vermektedir.

Raporun Siyasi Kriterler Bölümünde:

“Sendikalara ilişkin olarak, Avrupa Sosyal şartının 5'inci maddesinin (örgütlenme hakkı) ve 6'ncı maddesinin (grev hakkı dahil olmak üzere toplu pazarlık hakkı) kabul edilmesi konusunda ilerleme sağlanmamıştır.

Kamu kesimine ilişkin olarak, örgütlenme hakkı konusunda önemli kısıtlamaları içeren ve grev ve toplu pazarlık haklarını dışlayan Kamu Personeli Sendikaları Yasası

yürürlüğe girdi. Türkiye, 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş. Avrupa Sosyal şartını imzalamamıştır”.

Raporun saptadığı bir diğer gerçek ise özellikle özel sektörde “sosyal diyalog” yokluğudur. Rapora göre özel sektör işletmelerinin pek çoğunda “sosyal diyalog” söz konusu değil. “Sosyal diyalog” sosyal tarafların birbirlerini birer sosyal varlık olarak tanımaları ve özellikle çalışanların örgütlü varlığının tanınması anlamına geliyor. Rapora göre özgür ve gerçek bir sosyal güvenlik için daha yapılması gereken çok şey var. Rapor, sosyal diyalogun sadece özel sektör açısından değil devlet açısından da sorunlu olduğunu vurguluyor. Üç taraflı sosyal diyalog için kurulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin (ESK) yapısal yetersizlikleri; özellikle hükümetin kurulda ezici çoğunluğu nedeniyle ESK’nın önemsiz hale geldiği belirtiliyor. Görüldüğü gibi bütün İlerleme Raporları sendikal hakları siyasi kıstas olarak ele almakta ve Türkiye’nin uyum sürecinde sendikal hakları uluslararası standartlara uygun hale getirmesini öngörmektedir.

1.3.3.7. 2004 İlerleme Raporu

Sendika konusunda grev hakkı dâhil olmak üzere toplu sözleşme hakkı ve örgütlenme hakkına ilişkin önemli kısıtlamalar devam etmektedir ve Türkiye hala ILO standartlarının gerisinde bulunmaktadır. Genel olarak, Türkiye’nin her düzeyde sosyal diyalogu güçlendirmesi ve bir sosyal ortaklık kültürünü geliştirmesi gerekmektedir.

Türkiye, Avrupa Sosyal şartının 5. maddesi (“örgütlenme hakkı”) ve 6. Maddesini (grev yapma hakkı dâhil olmak üzere “toplu sözleşme hakkı”) henüz kabul etmemiştir. Haziran 2001’de yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, belirli kategorilerdeki çalışanların örgütlenme hakkını sınırlandırmakta ve grev ve toplu sözleşme hakkını içermemektedir. Haziran 2004’te kabul edilen değişiklikler, sendika üyeliği ile ilgili işlemleri basitleştirmekle birlikte bu sorunları çözmemektedir. Özel sektörde ise üyelik işlemleri, zahmetli ve yüksek maliyetlidir. Bir sendikanın toplu sözleşme yapma hakkına sahip olması için bir şirketteki işçilerin en az % 50’sini ve ülke çapında ilgili sektördeki işçilerin % 10’unu örgütlemesi gerekmektedir.

Özellikle lastik ve cam sektörlerinde görüldüğü gibi gösteri ve grevlerin iptal edilmesi veya ertelenmesi gibi sendikal haklarda kısıtlamaların söz konusu olduğu bazı uygulamalar görülmüştür.

1.3.3.8. 2005 İlerleme Raporu

Sendikalar örgütlenme; grev hakkını içeren toplu pazarlık hakkıyla ilgili önemli kısıtlamalar mevcuttur. Türkiye ILO standartlarını karşılamaktan hala uzaktır. Özel sektörde toplu pazarlık ve grevler konusu 1980'li yılların başlarında çıkarılan ve 2001 yılında biraz değiştirilen iki yasayla düzenlenmektedir. Bu yasalar bir sendikanın işletme düzeyinde toplu sözleşme imzalamasına olanak verilmesi için iki temel koşulun varlığını aramaktadır: Sendika, şirketteki işçilerin en az %50'sini ve ülke çapında ilgili sektördeki işçilerin en az %10'unu temsil etmek zorundadır. Mevcut mevzuat ayrıca işçi ve çalışanların işçi sendikalarına üye olmaları hususunda özellikle ağır işlemler içermektedir.

Kamu sektöründe, 2001 yılında çıkarılan ve 2004'te bazı değişiklikler yapılan Kamu Çalışanları Sendika Yasası, bazı kamu çalışanları gruplarının sendikalara üyeliğini engellediğinden ve grev hakkı ile toplu pazarlık hakkı konusunda önemli kısıtlamalar getirdiğinden, önemli eksiklikler içermektedir. Başbakanlık tarafından 2005 Haziran ayında kamu kesimi sendikalarının faaliyetlerini kolaylaştırmak amacıyla yayınlanan genelge bu eksiklikleri ele almamaktadır. Bununla birlikte, 2005 Ağustos'unda gerçekleştirilen ve kamu çalışanları sendikaları konfederasyonları ile hükümet arasında anlaşmayla sonuçlanan toplu görüşmeler ve sendika üyelik ücretlerine devlet katkıları bu alandaki olumlu gelişmeler olarak görülebilir

Yeni Ceza Yasası sendikalara üyelik veya sendikal etkinliklere katılım konusunda kuvvet kullanan ya da başkalarını tehdit edenler için hapis cezası öngörmektedir. Yasa sendikal etkinliklerin yasadışı engellenmesi durumunda da hapis cezası öngörmektedir. Bununla birlikte, sendikal etkinliklerinden dolayı işçilerin işten çıkarıldıklarına ve kamu çalışanlarının başka görevlere atandıklarına dair raporlar mevcuttur.

2005'te ülkenin en büyük öğretmen sendikası olan Eğitim Sen'le bağlantılı olarak sendikal haklar ağır biçimde ihlal edilmiştir. Yargıtay, Mayıs ayında, Eğitim Sen'in tüzüğündeki anadilde eğitim hakkının desteklenmesine ilişkin maddeyi Anayasa'ya

aykırı bulmuş ve Sendikanın kapatılmasına hükmetmiştir (dernek kurma özgürlüğü kısmına bakınız).

Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) belirli standartlarının gerisinde kalmaktadır. İlgili ILO Sözleşmeleri – 87 numaralı (Dernek Kurma Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması) ve 98 numaralı (Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı) – imzalanmış ve onaylanmış olmasına karşın, yukarıda belirtildiği üzere, iç hukukta gerekli uyarlamalar yapılmamıştır. Türkiye henüz Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. (örgütlenme hakkı) ve 6. (grev hakkı da dâhil olmak üzere toplu pazarlık hakkı) Maddelerini kabul etmemiştir. Türkiye Avrupa Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartı'nı Ekim 2004'te imzalamış; ancak, henüz onaylamamıştır.

Yasal kısıtlamaların sonucu olarak, işletmelerde çok sınırlı sayıda toplu sözleşme imzalanmış, bu da işgücünün büyük bölümünü toplu sözleşmelerin koruması dışında bırakmıştır. Özel işletmelerin birçoğunda sosyal diyalog bulunmamaktadır ya da çok sınırlıdır.

1.3.3.9. 2006 İlerleme Raporu

Sendikal haklar bağlamında herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Hükümet bu alanda halen yürürlükte olan iki yasaı değiştirmeye yönelik iki mevzuat teklifini sosyal ortaklara sunmuştur.

Ancak, bu konuda başka ilerleme kaydedilmemiş ve hükümet tarafından resmi bir yasama girişiminde bulunulmamıştır.

Genel olarak, örgütlenme hakkı ve grev hakkı da dâhil olmak üzere toplu sözleşme hakkıyla ilgili önemli kısıtlamalar hala devam etmektedir. Toplu sözleşme imzalanabilmesi için şirket ve sektörler düzeyinde uygulanan eşikler ile sendikalara üye olmaya ilişkin karmaşık işlemler hala yürürlüktedir. Gazetecilerin sendikalaşma ve toplu sözleşme konularında karşılaştıkları zorluklar sürmektedir. Türkiye, özellikle (kuruluşların özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunması) ve 98 (örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı) No'lu sözleşmeler bağlamında ILO standartlarının hala gerisindedir.

Türkiye, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı Eylül 2006'da onaylamış, ancak 5. (örgütlenme hakkı) ve 6. (grev hakkı da dâhil olmak üzere toplu sözleşme hakkı)

maddeler üzerindeki çekincelerini korumuştur, Nisan 2006'da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bazı seçilmiş temsilcilerinin Sendikalar Kanununun gerektirdiği 10 yıllık tecrübeye sahip olmadıkları gerekçesiyle Gıda-İş Sendikası'na dava açmıştır. İş Mahkemesi sendikayı kapatma kararı vermiş, ancak Temyiz Mahkemesi usule ait nedenlerden dolayı bu kararı bozmuştur.

1.3.3.10. 2007 İlerleme Raporu

Sendikal haklar konusunda; yeni mevzuat ile sendikaların yönetim organlarına seçilmek için on yıl çalışma zorunluluğu kaldırılmıştır. Bunun yanında, işçi ve işveren örgütleri iki taraflı sosyal diyalog konusunda ortak deklarasyon ve protokoller akdetmişlerdir.

Ancak, sendikal hakların tam olarak uygulanmasında kısıtlamalar devam etmektedir. Türkiye, Uluslararası İş Örgütü (ILO) sözleşmelerini, özellikle örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanları, tam olarak uygulamamaktadır. Türkiye gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın Beşinci (örgütlenme hakkı) ve Altıncı (toplu pazarlık hakkı) maddelerine çekincelerini devam ettirmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, çalışma hakları ve sendikalar konusunda çok az ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye'nin, başta örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanlar olmak üzere AB yönergeleri ve ilgili ILO Sözleşmeleri ışığında tam sendikal hakları güvenceye alan mevzuatı kabul etmesi gereklidir. Ayrıca Türkiye, üçlü seviye dâhil olmak üzere sosyal diyalog mekanizmalarını güçlendirmelidir.

1.3.3.11. 2008 İlerleme Raporu

Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunlarına değişiklikler getiren ve halen kabul edilmemiş olan kanuni düzenlemelerde kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır. Türkiye, başta örgütlenme, grev ve toplu işsizleşmesi hakları olmak üzere, sendikal haklara, AB standartlarına¹⁶ ve ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine, uygun olarak riayet edilmesini sağlamalıdır. Bu, Katılım Ortaklığı'nın bir önceliğidir. Mevcut sendikal hakların uygulamalarına getirilen kısıtlamalar ve sendika üyeliği nedeniyle işten çıkarmalar hususunda raporlar mevcuttur. Üçlü düzeyde dahil, olmak üzere, sosyal diyalog mekanizmaları zayıftır.

1.3.3.12. 2009 İlerleme Raporu

1 Mayıs'ın "Emek ve Dayanışma Günü" tatili olarak kabul edilmesi ve sendikaların Taksim Meydanı'nda (küçük gruplar halinde) gösteri yapmalarına izin verilmesi, 1980 askeri darbesinden sonra kısıtlanan sendikal haklar konusunda atılan iki sembolik adımdır.

Bununla beraber, sendikalar mevzuatındaki reform çabaları sonuç vermemiştir. Mevcut yasal çerçeve gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe; sendikal haklar konusundaki Anayasa hükümleri de dâhil olmak üzere - AB standartları ve ILO Sözleşmeleri ile özellikle örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu görüşme hakkı konularında uyumlu değildir.

Var olan sendikal hakların uygulanması konusundaki kısıtlamalara ve sendika üyeliği nedeniyle işten çıkarmaların bulunduğu ilişkin raporlar bulunmaktadır. Türkiye' de sosyal diyalog zayıftır. Son olarak toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilerin oranı düşüktür.

1.3.4. Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar

1.3.4.1. 2001 Anayasa Değişikliğinde Sendikal Haklar

2001 Anayasa değişiklikleri ile 1982 Anayasasında köklü değişiklikler yapıldı. Anayasa değişiklikleri ile klasik hak ve özgürlüklerin genişletilmesi konusunda önemli adımlar atıldı. Ancak 1982 yılından bu yana yürürlükte olan grev hakkı ile ilgili 54. maddeye ILO ve AB'nin yıllardır dile getirdiği eleştirilere rağmen dokunulmamıştır. 34. maddede yapılan değişiklik ile sendikaların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmalarına ilişkin kısıtlamalar kaldırılırken, 51. maddede yapılan değişiklik ile sendika kurma hakkı işçiler yerine çalışanlara tanınmıştır. Ancak bu değişiklik gerçek bir genişleme sağlamamıştır. Çünkü 1995 yılında 53. maddede yapılan değişiklikle kamu personelinin sendika kurmasına Anayasa'da yer verilmişti. 2001 değişikliği ile ILO ve AB'nin ısrarlı eleştirilerine rağmen kamu personeline toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır.

2001 Anayasa değişikliklerinin sendikal hakları doğrudan ve dolaylı ilgilendiren hükümleri şöyle sıralanabilir.

Anayasa'nın 13. Maddesi'nde yapılan değişiklik ile temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilecektir. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacaktır.

Madde: 34: Toplumsal Örgütlere Daha Geniş Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü

Hak ile ilgili 34. maddede yapılan değişiklik ile dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler" ibareleri madde metninden çıkarılmıştır. Böylece sendikaların faaliyetlerinde bir genişleme sağlanmıştır. (Gülmez, 2000: 521)

Anayasa'nın 51. maddesinde yer alan "işçiler" ifadesi "çalışanlar" olarak değiştirilmiştir ve Kamu çalışanlarının sendika hakkı daha belirgin hale getirilmiştir. Ancak 1995 Anayasa değişikliği ile kamu personelinin sendikalaşmasına olanak tanındığı için bu değişiklik anlamlı bir katkı sağlamamıştır.

Anayasa'nın Geçici 15. maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırıldı. Buna göre, 12 Eylül 1980 – 6 Aralık 1983 döneminde çıkarılan yasalar, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasa'ya aykırılığı öne sürülebilecek. Bu değişiklik 12 Eylül askeri yönetimi döneminde yürürlüğe giren 2821 ve 2822 sayılı yasaların Anayasa'ya aykırılığının denetlenebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır (Çelik, 2004: 47).

1.3.4.2. 2003 Anayasa Değişikliğinde Sendikal Haklar

AB uyum sürecinde 6 Şubat 2002 ile 30 Temmuz 2003 arasında toplam 7 uyum yasa paketi TBMM'de kabul edildi ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi⁶⁴. Bu yasa paketlerinde sendikal ve sosyal haklara ilişkin son derece sınırlı hükümler yer aldı. Uyum yasaları ile klasik hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi yönünde liberal bir tutum takınılmış ve bu çerçevede siyasi partiler, düşünce özgürlüğü, dernekler, basın-yayın ve toplantı- gösteri yürüyüşleri konusunda önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Ancak aynı tavır sosyal ve sendikal hak ve özgürlükler için söylemek mümkün değildir. Özellikle 58 ve 59. hükümet döneminde sadece klasik hak ve özgürlükler sistematüğinden hareket edilmiştir. Ulusal programın revizyonu sırasında da dernek, basın-yayın ve toplantı ve

gösteri haklarına yer verilirken sosyal/sendikal haklardan hiç söz edilmemiştir. Nitekim UP çerçevesinde, uyum programında siyasi kriter bağlamında yer alan herhangi bir sosyal/sendikal hak mevcut değildir.

2001 Ulusal Programı'ndan sonra doğrudan toplu işçi hakları ile ilgili son derece sınırlı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun geçici 1. maddesini yürürlükten kaldıran 4771 sayılı kanundur.

Bu düzenlemelerden 4688 sayılı yasa; hem ILO66 hem de AB tarafından yetersiz ve Uluslararası normlara aykırı bulunmakta ve değiştirilmesi istenmektedir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, kamu çalışanlarının bir bölümüne sendikalaşmayı yasakladığı, ayrıca toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına yer vermediği için AB İlerleme Raporlarında eleştirilmekte ve ILO tarafından da değiştirilmesi istenmektedir (Çelik, 2004: 51).

Uyum yasalarında benimsenen liberal hak ve özgürlükler sistematüğını genişletme tavrı nedeniyle, toplam yedi uyum paketi içinde sendikal hakları doğrudan etkileyen tek düzenleme, üçüncü uyum paketi ile serbest bölgelerdeki grev yasağının kaldırılması oldu.

1.3.4.3. 2004 Anayasa Değişikliğinde Sendikal Haklar

2004 Anayasa değişiklikleri doğrudan sendikal haklarla ilgili düzenlemelere yer vermemiştir. Ancak Anayasanın 90. maddesine eklenen bir fıkra ile dolaylı olarak sendikal hakları olumlu etkileyecek bir düzenleme yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90'ıncı maddesinin son fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir:

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır”.

Böylece sosyal ve sendikal hakları da içeren çok sayıda uluslararası antlaşmada yer alan hükümler ulusal yasaların yerini alabilecek ve antlaşmalarla çelişen ulusal yasalar geçersiz sayılacaktır. BM Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (İkiz Sözleşmeler), uyum sürecinde kabul edilen sendikal haklar içeren uluslararası sözleşmelerdir (Çelik, 2004: 48).

BÖLÜM 2: DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SENDİKACILIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sanayi toplumuna geçiş dönemlerinde işçi statüsünde olmayan memurların, genellikle ekonomik gücü elinde bulunduranlarla siyasi gücü paylaşmış olmaları, memurların genellikle daha iyi eğitim almış, toplumun seçkin kesimlerinden gelen kişilerden olması, daha iyi gelir elde etmeleri, daha çok itibar görmeleri de memurlukla sendikanın birbirleriyle bağdaşmayan kavramlar olduğu kanaatini kuvvetlendirmiştir (Özer, 2000: 119). Bu niteliklerinden ötürü memur iş sözleşmesiyle çalışan işçiye oranla farklı konuma, bazı imtiyazlara, hak ve yükümlülüklerle sahiptir.

Oysa bugün dünyada kamu hizmeti kavramı değişmiş, kamu hizmetleri çeşitlilik kazanmış, ekonomik ve sosyal ihtiyaçların etkisiyle kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü iş sözleşmesiyle çalışanlarca yürütülmeye başlamıştır. Eskiden sadece memurların sahip olduğu iş güvencesi ve sair hak ve ayrıcalıklar günümüzde yasa ve toplu iş sözleşmeleriyle işçilere de tanınmaya başlamıştır. İşçi ve memur arasında görülen bu yakınlaşma, kamu hizmetinin görülmesini, çalışma ilişkisinin ayırt edici unsuru olmaktan çıkarmıştır (Tuncay, 2007: 158).

Bugün dünya üzerinde pek çok ülkede memurlara sendikalaşma, hatta toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Belçika, Fransa, İngiltere, İtalya, İsveç, Norveç, Japonya, Hollanda, İsviçre, Almanya, ABD, Portekiz, Avusturya, Hindistan, Rusya, Arjantin, Uruguay, Mısır, Meksika, Kanada, Finlandiya, Yunanistan, Togo, Nijerya, Zaire, İspanya ve İsrail memurlara sendika hakkı tanıyan ülkeler arasında sayılabilir. Bazı ülkelerde (Avusturya, Belçika, Fransa, İngiltere, Danimarka, İsveç, Norveç, İtalya, İspanya, Kanada, Yeni Zelanda, Venezüella, kısmen ABD gibi) memurlara sendikaları aracılığı ile idare ile toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmesi yapma hakkı tanınırken, bazı ülkelerde (örneğin, Bolivya, Brezilya, Arjantin, Şili Kolombiya, Guatemala, Fas, Filipinler, İsviçre, ABD, Tayland, Uruguay, Suriye) grev hakkı memurlara yasa ile yasaklanmıştır. Bazı ülkelerde (Kanada, Finlandiya, Fransa, İtalya, Yunanistan, Norveç, İsveç, İsrail, İngiltere gibi) grev hakkı memura açıkça tanınmış (Ünsal, 2003: 66), bazı ülkelerde de (Fransa, İtalya, Portekiz ve Romanya) memurlara grev hakkı anayasa ile tanınmıştır (Kocaoğlu, 1999: 26).

Ancak sendikalaşma ve toplu sözleşme yapma hakkını memurlara yasaklayan ülkeler de vardır. Malezya, Singapur, Bolivya, Çad, Ekvator, Dominik Cumhuriyeti, Liberya, Nijerya, Pakistan, Brezilya, Ürdün, Ekvator, Nikaragua gibi ülkelerde bu haklar yasaktır (Ünsal, 2003: 66).

2.1. Avrupa’da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

Batıda temel hak ve özgürlüklerin kazanılması ve bu hakların uzun mücadeleler sonucu elde edilmesi, sosyolojik bir olgu niteliğindedir. Daha sonra; söz konusu hakların yasal ve anayasal güvenceye temel hak ve özgürlükler başlığı altında kavuşturulması gerçeği ortaya çıkmıştır.

Sendikal hareketler; endüstri toplumunun ortaya çıkışı ile başlamaktadır. Sendikalar, emeklerinden başka şeyleri olmayan çalışanların, çalıştıranlara karşı daha yüksek ücret, daha elverişli çalışma şartları, daha tatmin edici sosyal yaşantı sağlama amacı ile mücadele etmesi şeklinde doğmuştur (Mahiroğulları, 2000: 18).

Memur sendikacılığı, işçi sendikacılığına göre daha geç başlamıştır. Bu gecikmenin nedeni memur ile devlet arasındaki statü bağının niteliğinden kaynaklanmaktadır. Batıda memur sendikacılığı fiili olarak ortaya çıkmış, sendikal hakların elde edilmesi ise uzun uygulamalar neticesinde hukuksal düzenlemelerle açıklığa kavuşacak duruma gelerek yasaya yansımıştır.

2.1.1. Fransa’da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

Kamu görevlileri en dar anlamıyla idari nitelikli bir kamu örgütünde kamu hukuku bağı ile çalışanlardır. Fransa’da değişik meslek grupları arasındaki yardımlaşma birliklerinin oluşumu 18. yüzyılda başlamıştır. Bu örgütler daha sonra ortaya çıkacak sendika hareketinin öznelerini oluşturmuşlardır (Kamu-Sen: 2010). 1940 yılında çıkan yasayla memur derneklerine, kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ile ilgili sorunlara katılma hakkı tanınmıştır. 1946 yılında çıkan bir yasayla da kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı tanınmıştır. Memurlar bu yasa ile yönetime katılabilecektir. Kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve personel sorunları devlet-kamu görevlisi arasındadır (Işıklı, 1979: 241).

Fransa'da sendikaların yasal olarak tanınması ve teşkilatlanması 21 Mart 1884 tarihli Sendikalar Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşmiştir. 1946 Anayasası ile de memurlar için sendika ve grev hakları ilk kez anayasal güvence altına alınmıştır. 1963 yılında çıkan bir yasa ile memurlara sınırlı da olsa grev hakkı tanınmıştır (Mahiroğulları, 2000: 18).

1968'de doğan toplu pazarlık uygulaması, yasanın tek yanlı yönlendirmesine baskın çıkarak gelişmiştir. Toplu pazarlık süreci özellikle ücretler üzerinde yoğunlaşmıştır. Diğer personel sorunları ise danışma çerçevesinde ele alınmıştır. Başlangıçta bütçenin parlamento tarafından kabul edilmesinden sonra yürütülen toplu pazarlıklar, daha sonra bütçenin kabulünden önce yürütülmeye başlamıştır. 1983 yılında bu uygulama yasaya geçirilmiş ve sendikalara, hükümete ücretlerin durumunu belirlenmesinden önce toplu görüşmeler yapma yeteneği tanınmıştır.

Fransa'daki sendikacılık, dini ve siyasi ilkelere göre farklı ana örgütlere bölünmüştür. Genel Çalışma Konfederasyonu (CGT), tarafından temsil edilen komünist (ya da eski komünist) sendikal hareket, İşçi Gücü Sendikası (FO) (Force Ouvrier), tarafından temsil edilen sosyal demokrat sendikal hareket ve Fransız Hıristiyan Sendikaları konfederasyonu (CFTC)'nin temsil ettiği Hıristiyan sendikal hareketten bahsetmek mümkündür. Bu üç ana örgüt Fransa'da geniş bir siyasi ve dini spektrumu temsil etse de tümü, işgücünün sadece yaklaşık %10'unu örgütlemektedir. Sendikal yoğunluk da ayrıca son yirmi yıldan fazla bir süredir düşüş kaydetmektedir (Ünsal, 1999: 84).

Avrupa'nın diğer kesimlerindeki sendikal hareketle kıyaslandığında, Fransa'daki sendikalar geleneksel olarak son derece ideolojik ve siyasi yönelimli olmuşlardır. İşverene yönelik düşmanlık, buradaki sendikal hareketin temel bir özelliği olmuştur. İşverene yönelik istikrarlı ve kurumsal ilişkiler kurmak, Fransız sendikaların gündemindeki temel meselelerden olmamıştır. Fransız sendikacılığı birçok açıdan istisnalar barındırmaktadır: Sermaye ile emek (ve sendikalar) arasındaki ilişki, birçok öteki Avrupa ülkesinden daha fazla mücadeleci ve ideolojiktir. Devletin müdahalesi ve devlete bağlılık oldukça aşikârdır. Fraklı sendikal akımlar ve örgütler arasında siyasi mücadeleler oldukça baskındır ve sendikalar oldukça derin bir biçimde parçalanmış ve ideolojik karakterlidirler (Mahiroğulları, 2000: 18).

İngiltere'nin tersine, Fransa'da devlet endüstri ilişkileri düzenlemeleri üzerinde oldukça büyük bir etkiye sahiptir. Fransız hükümetlerinin çalışma saatleri gibi birçok konuda düzenlemeler yapması buna örnektir (Işıklı, 1979: 243). Fransız emek piyasalarında bulunan ve iyi bilinen genişleme mekanizmaları (erga omnes) da yine buna örnektir. İşçi ve işveren sendikaları, emek piyasalarının çok kısıtlı bir bölümünü kapsamasına rağmen, bu genişleme mekanizmaları toplu sözleşmeleri, tüm emek piyasasını kapsayacak niteliğe büründürmektedir.

Fransa'da memurlar siyasal parti üyesi olabilir ve seçimlere katılabilirler. Bunun istisnası, vilayet hizmetleri sınıfında yer alanların yönettikleri ildeki durumlarına ilişkindir. Seçilen memur, görevinden ayrılır ve temsil görevi bittiği zaman görevine geri dönebilir.

Görev başında olmadıkları sırada geniş bir ifade özgürlüğünün sınırı bulunmaktadır: Ulusa karşı sadakat, meslek sırrı ve ketumluk yükümlülüğü.

Memurlar için mesleki çıkarları savunmak amacıyla sendika kurma hakkı, 1946 tarihli yasayla tanınmıştır.

Personel, danışma organlarında bulunan temsilciler aracılığıyla, kariyerlerine ilişkin kararlara (Eşityanlı Temsili Komite), hukuki statülerine ilişkin kuralların hazırlanmasına ve hizmetin işleyişine ilişkin yönelimlerin belirlenmesine katılabilir. Komite üyeleri, sendikaların sunduğu listelerden çalışanlar tarafından seçilir. Ulusal düzeyde de, devlet kamu personeli grubuyla sınırları olmak üzere, Kamu Personeli Yüksek Kurulu bulunmaktadır. Bu yapılar “zorunlu danışılma” ve “zorunlu bildirimde bulunulma” yollarıyla sisteme dahil edilmiştir. Örneğin, Eşityanlı Temsili Komite'ye danışılması, işe almalarda, derece ilerlemelerinde, görevlendirilmekte, geçicici olarak görevden almalarda, uyarma ve kınama dışındaki disiplin cezalarında, mesleki yetersizlik gerekçesiyle göreve son verme vb. konularda zorunludur. Sendikal faaliyet nedeniyle izin veya işten muaf tutulma taleplerinin reddedilmesi kararlarının da bu komitelere bildirilmesi zorunludur.

Fransa'da memurlar, serbestçe sendika kurabilir, sendikalara üye olabilir ve sendikal faaliyet yürütebilirler. Memur sendikaları, kamu personelinin statüsünü ilgilendiren

düzenleyici işlemlere ve memurların kolektif haklarına (çıkarlarına) sınırlama getiren birel işlemlere karşı dava açabilirler.

Sendikalar, ulusal düzeyde, ücretlerinin belirlenmesinden önce hükümet ile toplu görüşme yapabilirler. Ayrıca her düzeyde hizmetin örgütlenmesi ve yürütülmesinden sorumlu olan bakanlarla, çalışma koşullarına ve iş örgütlenmesine ilişkin görüşmeler yapabilirler (Ayman ve diğerleri, 2009: 139).

Kamu personelin grev hakkı uzun bir süre reddedildikten sonra, 1950 yılında devlet şurası tarafından Dehaene kararı ile 1946 Anayasası'nın başlangıç yükümlülükleri uygulanarak kabul edilmiştir. Fransa'da grev, her türlü iş bırakmayı ifade etmektedir. Fakat yeni bir düzenlemeyle grev yapmak konusunda da daha önce bulunmayan önemli bir sınırlama getirilmiştir.

Buna göre her grev günü (kaç saat grev yapıldığına bakılmaksızın) devlet kamu personelinin ve idari kamu kurumları personelinin aylığından otuzda bir oranında kesinti yapılması sonucunu doğurur.

2.1.2. Danimarka'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

Danimarka, sendikal yoğunluğun en fazla olduğu Avrupa ülkeleri içinde bulunmaktadır. Son zamanlarda yoğunlukta hafif bir düşüş bulunuyorsa da, yoğunluk emek piyasasının yaklaşık yüzde 75'ini kapsamakta ve oldukça istikrarlı ve yüksek bir seviyededir (Işıklı, 1979: 264).

Danimarka toplumu birçok yönden post endüstriyel bir toplum olarak nitelendirilse de sendikaların örgütsel yapıları post endüstriyel toplumu değil, daha çok endüstriyel bir toplumu yansıtmaktadır. Danimarka sendikalarının içinde örgütsel yapı büyük ölçüde sınıf ve eğitime dayanmaktadır (Kamu- Sen: 2010). Emek piyasasında üç ana örgüt bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla: temelde nitelikli ve niteliksiz çalışanları örgütleyen Danimarka İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO); orta düzey eğitim çalışanlarını (örneğin öğretmenler) temsil eden Danimarka Zanaatkârlar Birliği (FTF) ve üniversite eğitimi alanında çalışanları temsil eden Memurlar ve Maaşlı Çalışanlar Örgütü (AC). Sendikal yoğunluğun düşüşüne yönelik eğilimler özellikle ILO'nun sendikal hareketi ile ilgili görülmektedir ve bu eğilim büyük ölçüde emek piyasasındaki ve iş gücü kompozisyonundaki genel değişimle ilişkilidir.

Danimarka emek piyasasındaki yüksek sendikal yoğunluğun sebeplerinden birisi, geleneksel sanayi işgücünün dışında kalan çalışanların sendika üyesi yapılmalarının başarılmasıdır. Kadınlar ve erkekler eşit düzeyde sendika üyesidirler ve diğer ülkelerde ancak kısmi bir biçimde örgütlenmenin olduğu sektörlerde yüksek yoğunluk oranları görülmektedir. Bir başka önemli etken de işsizlik ödeneği sistemi ile sendikalar arasındaki yakın ilişkidir (Işıklı, 1979: 354).

Danimarka endüstri ilişkileri sistemi, işçi ve işveren sendikaları arasındaki ilişkinin güçlü bir biçimde kurumsallaşmış olması ile nitelendirilir. Bu kurumsallaşma, temelde emek piyasası tarafları arasında gönüllü olarak yapılan anlaşmalara dayanmaktadır. İlk temel anlaşma 1899 yılında oluşturulmuştur. Emek piyasasının yasal düzenlemeleri Danimarka'da son derece önemsiz bir rol oynamaktadırlar. Örneğin Danimarka'da sendikalar ile işveren arasındaki çatışmaları düzenleyen her hangi bir yasa bulunmamaktadır. İşçilerin grev ve işverenlerin lokavt hakları temel olarak, sendikalar ile işveren örgütleri arasında yapılan toplu anlaşmalar yoluyla düzenlenmektedir (Işıklı, 1979: 369).

Sendikalar ile işverenler arasında güçlü bir biçimde kurumsallaşmış olan ilişkiler, işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde ve piyasa koşullarının genelde işveren lehine olduğu durumlarda bile sendikaların görece olarak güçlü olduğunu ima etmektedir.

2.1.3. Almanya'da Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

Almanya da sendikal faaliyetler 1840'larda ilk defa ortaya çıkmıştır. 1949 Anayasası her mesleğe ekonomik çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek için örgütlenme hakkını tanımıştır. 1953 yılında kamu görevlileri de bu hükme dahil olmuşlardır (Ayman ve diğerleri, 2009: 440). Almanya'da kamu görevlileri statü hukukuna dâhil olan (Beamte) ve olmayan (Angestellte) olmak üzere; iki kısma ayrılmıştır. Statü hukukuna tabi olan kamu görevlilerinin yönetime katılma hakkı olmakla birlikte toplu pazarlık hakkı mevcut değildir. Bunun dışındaki kamu görevlilerinin bu hakkıdır (Işıklı, 1979: 354).

Gerek Bonn Anayasası, gerekse Alman Devlet Memurları yasası ve birçok eyaletin memur yasaları, doğrudan ve açık olarak memurun grev hakkı olup olmadığı hakkında görüş bildirmekten sakınmışlardır. Buna rağmen; gerek Federal Anayasa Mahkemesi ve

gerekse hâkim olan fikre göre; statü hukukuna tabi memurların kişisel ekonomik ve politik talepler öne sürmesi kabul edilemez. “Çünkü memur, hukuki zaruri ve önemli emirleri yerine getirmede, hukuki sorumluluklarının yanı sıra memur devlete sadakatle yükümlüdür.”

Alman kamu personeli sisteminde, görevli statüsü açısından üç temel grup bulunmaktadır. Bu üç grubu; memurlar, hizmetliler ve işçiler oluşturmaktadır. Beamte denilen grup, saygınlık, maddi olanaklar açısından yüksek statülü ve iş güvencesi yüksek bir görevli grubudur. Diplomatik gibi kariyere dayalı çeşitli statüler veya uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ile yöneticilikler bu gruba girmektedir. Almanya’da kamu görevlilerinin örgütlenme ve temsil haklarında belli başlı merkezi örgütlenmeler dikkati çeker. Almanya’da yaklaşık 1,1 milyon üyeli Alman Memurlar Birliği ve özellikle yerel hizmetler alanında örgütlü 1,8 milyon üyeli Kamu Hizmetleri, Ulaştırma ve Trafik Sendikası bunların başında gelmektedir. 500 bin üyeli Alman hizmetler Sendikası ile yerel ve eyalet yönetim birimlerindeki kamu hizmetindeki memurların yanı sıra hizmetli ve işçilerin hak ve çıkarlarıyla da ilgili olan ve Alman Memurlar Birliği’ne bağlı çalışan KOMBA Sendikası diğer büyük çaplı örgütlenmelerdir (Ayman ve diğerleri 2009: 354).

2.1.4. ABD’de Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

ABD’de de kamu personelinin örgütlenme çabaları 1830’lara kadar geriye gitmektedir. Örneğin, ilk kamu personeli örgütü olarak kabul edilen “Ulusal Öğretmenler Birliği” 1857’de faaliyete geçmiştir. 1880’lerden sonra kamu personeli sendikacılığının giderek hız kazandığı görülmüştür. 1912 yılında çıkarılan Lloyd-La Follette Act ile federal kamu personeli sendika kurma hakkını elde etmiştir. Sendikal hareket, etkinlik, güç ve üye sayısı açısından en parlak dönemini ise 1950’lerin sonlarında 1970’lerin başlarına kadar uzana dönemde yaşamıştır. Sadece federal düzeyde değil, eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde de önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Polisler, itfaiyeciler ve posta hizmeti personeli en fazla sendikalaşan kamu personeli gruplarını oluşturmuşlardır. Silahlı kuvvetler personeli dışında sendika kurma hakkı alanındaki bu erken gelişmeye rağmen toplu pazarlık hakkı ancak 1960’larda elde edilebilmiş ve kamu personelinin sadece yarısına tanınabilmiştir. İş uyuşmazlıklarının çözümünde, taraflar arasında iletişim kurmayı hedefleyen arabuluculuk yöntemi tercih edilmiştir. Grev hakkı açısından

bakıldığında ise, federal yönetim ve eyaletlerin pek çoğunda bu hak tanınmamış olup; sadece 13 eyalette genellikle polis ve itfaiyeci gibi bazı kamu personeli kategorilerini dışarıda bırakacak şekilde ve sınırlı ölçüde bir grev hakkı yasa ile verilmiştir. Dünyada bu alandaki gelişmelere paralel olarak, hatta bu gelişmelere öncülük edecek şekilde, 1980'lerin başından itibaren Amerikan kamu personeli sendikacılığı giderek zayıflamaktadır (Ayman ve diğerleri, 2009: 403).

2.1.5. İsveç'te Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

İsveç'te memurların sendikalaşmaları 1920'de yaygınlaşmaya başlamıştır. 1936'da İsveç parlamentosu özel sektörde çalışan memurlara sendikalaşma hakkını tanıır. 1937 yılında 8 kamu çalışanları sendikası bir federasyon kurarlar ve bu iki kuruluş 1944 yılında birleştirilerek İsveç Memur Sendikaları Konfederasyonu oluşturulur. Bu tarihten sonra memurlara toplu pazarlık hakkı açıkça tanınmamakla birlikte; işverenle yapılan anlaşmalar giderek yarı resmi nitelik kazanmaya başlamıştır. Bu durumda dahi memur niteliği ile grev hakkının bağdaşmadığı görüşü hakimdir. Bu konudaki uzun mücadelelerden sonra, 1956 yılında çıkarılan bir yasa ile devlet memurlarına örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları tanınır. Hatta polis ve ordu mensupları dahi bu hakkın kullanıcıları arasında yer almaktadır. 1977 yılında devlet memurlarını da kapsamına alan "Yönetime Katılma Yasası" kabul edilerek diğer ülkelerin aksine örgütlenme ve sözleşme hakkı güçlendirilmiştir (Ünsal, 1999: 62).

Çalışan kesimin en iyi şekilde örgütlendiği ve memura sendikal hakların en iyi biçimde tanındığı ülke İsveç'tir. Kamu çalışanlarının toplu sözleşme ve grev hakkına sahip olmasına karşın, devletin elinde belli koşullar altında lokavta da başvurma hakkı vardır.

2.1.6. İngiltere'de Memur ve İşçi Sendikacılığı Tarihi

Altı milyon kamu personeline sahip İngiltere'nin, kamu personeli iki sınıfta değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi Kraliyet'e bağlı kamu görevlileri, ikincisi ise kamu görevlileri dışında kalan kamu personelidir (Ayman ve Diğerleri, 2009: 246). Bunların dışında geçici kamu görevlisi statüsünde yer alan bakan danışmanları da İngiltere de ayrı bir tartışma konusudur.

İngiltere'de memurların dışında kalan personelin oluşturduğu diğer kamu personeli kategorisi de ikiye ayrılmaktadır. Birinci grubu parlamento üyeleri ve doğrudan

parlamentoya bağılı kurumlar tarafından işlendirilen kamu personeli oluşturmaktadır. Parlamento kamu denetçisi ve seçim komisyonu bu kurumlar arasında sayılabilir. Anayasal açıdan, bu kurumların personeli Kraliyet'e bağılı değildir.

Diğer kamu personeli içinde yer alan ikinci grubu ise özerk örgütler, kamu işletmeleri, ordu ve yerel yönetim personeli oluşturmaktadır. Bu kurumların personeli memur değildir. Bu kurumlar, memur ihtiyaçlarını merkezi yönetim kurumlarından karşılayabilirler (Ayman ve diğerleri, 2009: 248).

Sendikalar ilk defa İngiltere'de ortaya çıkmıştır. İngiltere sendikacılığın beşiği sayılabilir. 17. yüzyılın son yarısından itibaren İngiltere'de işçiler devamlılık gösteren sendikal meslek örgütleri meydana getirmeye başlamışlardır. Sendikalaşmaya yol açan iktisadi siyasal ve toplumsal evrimlerin ilk defa bu ülkede oluştuğu görülmektedir. İngiliz sendikacılığının siyasal eylem açısından kendine özgü bir sendikacılık türü olarak ele alınmasını gerektiren belirleyici unsurlar da bu evrimlerin sonucunda ortaya çıkmıştır (Işıklı, 1979: 43).

Sendikalaşmanın temelinde yatan toplumsal sınıflaşmaya yol açan "sanayi devrim" ilk olarak İngiltere'de patlak vermiş ve oluşumunu sürdürmüştür. Sanayi devriminin ortaya çıkardığı teknik başkalaşım üretim ilişkileri bakımından emek ile üretim araçlarının mülkiyeti arasında ayrılmaya neden olmuştur. Üretim ilişkilerinde meydana gelen bu değişme, başka birçok önemli toplumsal gelişmenin yanı sıra sendikalaşmanın da temel değişkeni olmuştur (Talas, 1960: 155). Toplumsal yapıdaki bu değişimin önemli ve açık bir sonucu Marx'ın "modern sanayinin ilk yaratıkları" dediği İngiliz işçi sınıfının meydana gelmesi ve genel nüfus içindeki oranının artmasıdır (Işıklı, 1979: 44).

İngiliz hukukuna göre meşru olmayan bir amaca yönelmedikçe ve yasalar çiğnenemedikçe örgütlenme konusunda herkes özgürdür. 1871 yılında memur birlikleri doğal olarak tanınmıştır. 1. Dünya Savaşı öncesi güçlenen memur sendikaları işçi örgütleri ile birleşmiştir. Ancak işçilerin sendikal hareketlerine memurlarında katılmaları tedirginlik yaratmış ve memur birlikleri İngiltere'de Fransız ihtilalinden etkilenerik London Corresponding Society adı ile tarihte ilk defa görülen bağımsız işçi hareketi olarak doğmuştur. 1752–1832 yıllarında bu örgütün oluşum süreci sanayileşme döneminde orta sınıfın (işçi, zanaatkâr ve küçük dükkânlar) temsilcisi görünümünde idi.

Talepleri Fransız jakobenlerine benzer şekilde parlamentoda halkın tamamının temsili, siyasal eşitlik ve genel oy hakkı gibi amaçlar idi (Koç, 1994: 283).

1799'da kapatılmış fakat Robert Owen'in Owenizm adı ile anılan hareket işçi sınıfının sosyalist ve komünist fikirlerle beslenebileceği fakat siyasal eylemlere yönelemeyeceğini öğretti olarak benimsemiş bir sendikacılık hareketi doğmuştu.

Yeni sosyal düzenin kurulmasını amaçlayan bu örgütlenme barışçı genel bir grevle değişimi savunmasına karşın ütopyacı bir fikir olarak gelişmiştir. 1834 yılında işverenlerden gelen sert tepkiler üzerine Owenizm hareketi yok edilmişti.

Owen'in öne sürdüğü mücadele yolları arasında; sınıfsal çatışma, başkaldırı, kısmi grev gibi fikirler yoktur. Genel olarak kooperatiflere dayanan bir toplumsal düzene geçişi barışçıl genel grevle olacağını savunuyordu.

7 Haziran 1832 yılında kurulan Reform Bill tasarısıyla burjuvalar aristokrasi ile parlamentoya girmeye başlamışlardı. İşçi sınıfı ve hakla demokratik haklar ve genel oy hakkından da yoksundu. Daha sonra Chartizm hareketinin doğuşu ile Oweniz'min salt iktisadi eylemin yetmeyeceği, önce işçi sınıfını siyasal talepler (Genel oy hakkı gibi) etrafında harekete geçirmek gerektiği fikrini benimsiyorlardı.

Liberal parti desteğiyle amaçları şöyleydi; Genel oy hakkı, Parlamantonun yılda bir defa toplanması, parlamento üyelerine maaş bağlanması, parlamento üyeleri için mülkiyet zorunluluğunun kaldırılması ve seçim bölgeleri arasında eşitlik gibi amaçlardı.

Cartistlerin genel destekçileri de; Orta sınıf kitle desteği arayan liberal parti destekçileri, Owenciler, Fransız ihtilalinden etkilenen sosyalist, enternasyonalist eğilimlilerdi.

Geniş sanayi işçi kitlelerinin diğer örgütlere katılımı yasaklanmıştır.1946 yılında ise memura sendika kurma hakkı; memur dışında üye kaydetmemek ve siyasetle uğraşmamak koşuluyla İngiltere hükümeti tarafınca tanımıştır. 1919 yılında ise yönetimle memur arasında toplu pazarlığı gerçekleştirmek amacıyla aralarında "Whitley Kurulları" oluşturulmuştur (Işıklı, 1979: 56).

Memur sendikaları tarafından 1 yıl için seçilmiş olan üyeler, bu kurulun yarısını oluşturur. İş koşulları, memurların maaşları, emeklilik gibi meselelerde karar verir. Bundan başka bir de "Bakanlık Whitley Kurulları" vardır. Bu kurulların vermiş olduğu

kararlar hükümetçe aynen uygulanır. Üzerinde anlaşma sağlanamayan konuların çözümlenmesi için özel bir mahkeme kurulmuştur. Mahkeme başkanı Çalışma Bakanı tarafından atanır. Mahkemede idarenin ve memurların birer üyesi bulunur. Memurları genel olarak ilgilendiren ve kanunla düzenlenmemiş olan konularda mahkeme karar verir. Mahkeme kararı ile hükümet bağlıdır, bu kararı ancak parlamento bozabilir. Grev hakkı ise yasalarda açıkça yer almadığı ve bu hakkı açıkça yasaklayan bir hüküm olmadığı için fiili olarak uygulanmaktadır. İngiltere’de sendikalar son on yirmi yıldır büyük bir gerileme içindedirler. Yoğunluk düzeyi 1980’lerin ortasındaki yaklaşık yüzde 50 seviyesinden 2000 yılında yaklaşık yüzde 30 civarında düşmüştür. Bu düşüş, işgücünün sadece yüzde 18’inin örgütlü bulunduğu özel sektörde bariz bir biçimde görülmektedir. Bu oran, yoğunluğun yaklaşık yüzde 60 olduğu kamu sektörüyle karşılaştırılabilir Buna uygun bir biçimde toplu sözleşmeler de İngiliz emek piyasasının, çoğu kamu kesiminde olmak üzere, sadece yaklaşık üçte birini kapsamaktadır (Serim, 1994: 118).

İngiltere’deki durumda araştırmalarda endüstri ilişkileri sistemi geleneksel olarak gönüllülüğe (voluntarism) dayanmaktadır. Sendikalar ve işverenler, toplu sözleşme ile ilgili konuları gönüllü bir biçimde kabul etmekte ve devlet bu sürece müdahil olmamaktadır. Hyman’ın belirttiği gibi, ‘gönüllülük geleneği, devletin çalışma ilişkilerine doğrudan müdahalede bulunmaya isteksiz olması anlamına gelmektedir.’

İngiltere sendikalarının oldukça savunmaya dayalı pozisyonda olmalarının bir nedeni, İngiltere endüstri ilişkileri sisteminin kurumsallaşmadan yoksun olması ile ilgilidir. Eİ sistemindeki gönüllülük ve sendikalar ile işverenler arası ilişkideki genel olarak kurumsallaşma yoksunluğu (ya yasal düzenlemeler–Almanya ya da Fransa’daki gibi- ya da emek piyasası üzerindeki temel anlaşmalar–Danimarka’daki gibi- ile ilgili), sendikaları, düşük seviyedeki bir üye desteği ve işletmelerde sendikaları dışta bırakmaya çalışan bazı işverenler karşısında korumasız bırakmaktadır. Britanya endüstri ilişkileri sistemindeki düşük seviyeli kurumsallaşmanın bir sonucu olarak, sendikalar büyük ölçüde serbest piyasa kapasitelerine bağlıdırlar.

İngiltere’de sendikalar geleneksel olarak oldukça karmaşık örgütsel yapılara sahiptirler: İngiltere’deki sendikal yapıda beş ‘ideal tip’ tanımlamak gelenekselleşmiştir: meslek sendikaları (craft unions), sanayi sendikaları, genel sendikalar, personel birlikleri (staff

associations) ve beyaz yaka sendikaları. Pratikte bu tiplerin çoğu gerçek formda hiçbir zaman varlık kazanmamışlardır. Sanayi temelli sendikaları, beyaz yakalı çalışanlar ile ve el işine dayalı bazı mesleklerle birliktelik kurmakta başarısız olmuşlardır ve netice de bu grupların her birisi kendi sendikasını kurmuştur.

19. Yüzyılın sonunda, meslek sendikalarının niteliksiz ya da yarı nitelikli el işçilerini büyük ölçüde örgütsüz bırakan ‘kapalı’ sendikacılığın bir yanıt olarak genel sendikalar ortaya çıktığında, bu meslek sendikaları zaten sağlam bir yapı kazanmışlardı (Koç, 1994: 203).

İngiltere’de polis ve üst düzey kamu yöneticileri dahil olmak üzere kamu sektörünün hemen hemen bütün alanlarında kamu personeline örgütlenme hakkı tanınmıştır (Ayman ve diğerleri, 2009: 263). Bu hak İngiltere’deki sendikal tarihi içerisinde daha önce değinildiği üzere 1871 yılında çıkarılan “Sendika Yasası”na kadar gitmektedir.

Son on yıl boyunca İngiltere sendikal gelişimini, birleşmeler karakterize etmektedir (özellikle TUC içinde). Bu durum, her ne kadar TUC ile ilişkili sendikaların sayısı, Almanya ve İskandinav ülkeleri gibi ülkelerdeki benzer sendikaların sayılarından oldukça fazla olsa da örgütsel karmaşıklığı azaltmaktadır

İngiltere’de kamu sektöründe sendikalaşma oranı diğer birçok gelişmiş ülkelere göre daha fazladır. Bu oran Thatcher’in iktidara geldiği 1979’da yüzde 85 düzeyindedir. Ancak liberal politikaların sonrasında sendikalaşma oranı Thatcher iktidarının henüz ilk yılında yüzde 25 azalmıştır (Ayman ve diğerleri, 2009: 260).

Bir yıl içinde 3 milyon kamu personeli sendikasızlaştırılmıştır. 1989’a gelindiğinde sendikalaşma oranı yüzde 55 düzeyine kadar gerilemiştir. (Gülmez, 2006: 45)2006 ‘da kamu sektöründe sendikalaşma oranı yüzde 58’dir. Bu rakam özel sektördeki sendikalaşma oranının hemen hemen üç katıdır. Toplam iş gücünün dörtte üçünün işlendirildiği özel sektörde sendikalaşma oranı yüzde 19’dur (Ayman ve diğerleri, 2009: 264). Bölgeler arasında oranlara bakıldığında en gelişmiş bölgelerden biri olan South East yüzde 21, buna karşılık en az gelişmiş ülkelere göre biri olan North East’de ise yüzde 39 ile en yüksektir. Sendikalaşma oranı Kuzey İrlanda’da yüzde 39, İskoçya’da yüzde 34, Galler’de yüzde 35,9 dur.

İngiltere’de çalışanların üçte birinin ücretleri toplu pazarlıklarla belirlenmektedir. Kamu sektöründe bu oran yüzde 89 dur. Hizmet sektörleri açısından sendikalaşma oranına bakıldığında en yüksek oranlar; elektrik, gaz ve su hizmetleri (yüzde 67) , kamu yönetimi ve savunma (yüzde 58) ve eğitim (yüzde 56) oranındadır. Kamu sektöründe 1980 sonrası gerçekleştirilen serbestleştirme ve sendikasızlaştırma politikalarına rağmen kamu sendikalarının hala önemli bir güç olduğu savunulmaktadır. İngiltere’deki en büyük on sendikanın beşi kamu hizmetlerinde örgütlenmektedir. (Ayman ve diğerleri 2009) Thatcher ile başlayan Blair döneminde hız kesmeden süren liberalleşme ve sendikasızlaşma politikalarına rağmen, kamu sendikalarını önemli bir güç kaybına uğradığı gerçektir. Bununla birlikte kamu sendikalarının İngiltere’de önemli bir faktör olduklarını da göz önünde bulundurmak gerekir.

Aşağıdaki tabloda bazı Avrupa ülkelerindeki sendikalaşma oranları; 2000- 2006 itibarıyla incelenmiştir.

Tablo 1. Bazı Avrupa Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları (%)

Ülke	2000	2006
Avusturya	36,5	31,7
Belçika	49,3	54,1
Fransa	75,0	8,0
Almanya	8,3	20,7
İtalya	34,7	33,4
Hollanda	22,6	21,5
Polonya	28,6	14,4
İsveç	80,1	75,0
İngiltere	30,3	29,0

Kaynak: Tühis (2010)

2.2. Türkiye’de İşçi Sendikacılığı

Türkiye’de sendikacılığın tarihini inceleneceği tezin bu bölümünde memur sendikacılığından önce İşçi sendikacılığının ve işçinin karşısında da kendi örgütlenmesini tamamlayan işveren sendikacılığının tarihini kronolojik olarak kısaca yer vererek memur sendikacılığının evrelerine geçilecektir. İşçi sendikacılığında hak

kazanımları için yapılan işçi hareketleri, Osmanlı imparatorluğundan tek partili döneme, parlamenter sisteme geçişten 27 Mayıs ihtilaline kadar olan dönem ayrı incelemeler halinde bu başlıklar halinde incelenecektir. 27 Mayıs ertesinde özgür bir Anayasayla işçilerin yanında “çalışanlar” kelimesiyle memurlara verilen ve sonrasında muhtıra sonucunda elden alınan sendikal haklar ve mücadelesi incelenmektedir.

Sendikalar işçilerin ücret, yıllık izin, çalışma saatleri, çalışma koşulları gibi ekonomik ve sosyal haklarını korumak amacıyla toplu sözleşmeler yaparak işçileri koruyan, hayat standartlarını yükseltmesini ve sendikal güvencelerin geliştirilmesini amaçlayan örgütlerdir. Sendikacılık demokratik bir oluşumdur ve ancak demokratik kurum ve kuralların gerçeklik kazandığı toplumlarda yer alabilmektedir (Odaman, 1999: 35).

İyi bir işçi hareketi için gelişmiş bir sanayileşme olmalıdır. Türkiye’deki sanayileşme ve işçi hareketi tarihsel açıdan batıdakileri geriden takip ettiğinden, işçi hareketi doğuşu ve gelişimi esnasında sürekli olarak Batı işçi hareketliliğini örnek almış ve ondan etkilenmiştir. Türkiye’deki işçi hareketinin diğer ülkelerdekine aksine; aristokrasiden, sınıf mücadelesinden bağımsız olarak doğup gelişmesi önemli bir özelliğidir.

1927’de yapılan sanayi sayımına göre mevcut sanayi işletmelerinin büyük çoğunluğu dörtten az kişi istihdam etmektedir. 1980’de yapılan nüfus sayımına göre ise; 18 milyonluk toplam faal nüfus içindeki ücretli ve maaşlı kesim ancak 1/3 oranındadır. Ancak sanayileşme düzeyi ve işçi sınıfı birikimi ele alınırsa Türkiye’deki işçi hareketinin gelişim aşamalarında oldukça erken olmasına rağmen belirli haklarla donanmıştı örneğin 1962 yılında sanayi kesimi toplam iş gücünün yalnızca %9,8’ ini kapsarken, toplu sözleşme ve grev hakkı 1963 yılında tanınmıştır.

Köylülükten işçiliğe geçişin kitlesel, sert ve ani olmayışı, işçilik kökeninde zanaat geleneğinin zayıf olması sebepleriyle Osmanlı işçi sınıfı II. Meşrutiyet dönemine, örgütlenme ve mücadele deneyiminden yoksun halde girmiştir (Odaman, 1999: 35).

Bu döneme kadar işçilerin direnişi ve mücadele şekilleri genellikle; makine kırıcılığı, işi savaştırmak, işi terk ederek köyüne dönmek, üst makamlara şikâyet etmek şekillerinde olmuştur. 1895 yılında kısa ömürlü olarak, 4 bin kişinin istihdam edildiği devlete ait olan Tophane fabrikalarında gizlice kurulan Amele-i Osmanlı Cemiyeti direniş açısından Tanzimat dönemi boyunca yapılan en kayda değer gelişmedir. 1880’lerde

daha çok madenler, tersaneler, demiryolları ve dokuma imalathanelerinde gayrimüslim işçilerin kurup idare ettiği yardımlaşma sandıkları kurulmuştur. Asıl işçi eylem ve örgütleri 1908’de canlanmıştır (Koç, 2003: 236).

Savaş yıllarında izlenen politikalar ve Tek Parti dönemindeki baskıcı ve yasakçı uygulamalara rağmen işçilerin belli bir düzeyde örgütlenme ve mücadele girişimleri başlamıştı (Nurhan, 1983: 64).

Ancak Türkiye’nin çok partili sisteme geçişine rastlayan 1946 yılında sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağının kaldırılmasıyla sendikacılık dönemi hızlanmıştır.

Askeri darbe dönemlerindeki 1960’lar sendikal hakların geniş kullanım olanaklarının sağlandığı bir dönemken; 1980’ler sendikal faaliyetlerin askıya alındığı, sendika ve konfederasyonların kapatılıp işçilerin ve sendika kurucularının tutuklandığı, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev haklarına katı sınırlamaların getirildiği bir dönemdir.

12 Eylül Türkiye sendikacılık hareketi için önemli bir kesinti dönemi olarak görülmekteyken 1983 sonrası sendikal liderler, sendikal ve sendikasız işçiler için önemli bir tecrübe dönemi olarak adlandırılır. Sendika üyesi olmayan stajyer işçi çalıştırılmasının sağlanması, ihtiyaç fazlası asker yükümlülerinin işyerlerinde çalıştırılması, özel güvenlik görevlilerine sendika yasağı uygulanması, sendikal hakların kısıtlı ve grevlerin yasaklandığı serbest bölgelerin kurulması ve sendikal hakların söz konusu olmadığı “eve iş verme” sisteminin yaygınlaştırılması bu dönemde örgütlenmeye karşı uygulanan politikalarındandır (Nurhan, 1983: 64).

1987’den itibaren yapılan grevlerin çoğalmasıyla birlikte, 1989 yılında bir kısmı yasalarla düzenlenmiş, bir kısmı yasalarla açıkça yasaklanmış ve kitlesel olan grev-dışı eylemler zirveye ulaşmıştır. 1989 sonrası dönemde sendikal işçilerin artan mücadelesi hem ücretlerde reel olarak artışa neden olmuş hem de siyasal düzlemde önemli bir yer tutmaya başlamasını sağlamıştır.

1990’lı yıllar işçi hareketleri ve sendikacılık alanında gündeme gelen yeni bir olgu, kamu çalışanlarının örgütlenmesinin başlaması ve gelişmesidir. Memurların siyasal ve sendikal haklarına konulan kısıtlamalar işçilerinkinden çok daha kapsamlıdır ve bireysel özgürlükleri sınırlayıcı özellikler de içermektedir (Koç, 2003: 236).

Anayasa, Ceza Kanunu, YÖK Yasası, Devlet Memurları Yasası gibi kanunlarla memurların grev ve toplu istifa gibi topluca yapılacak filleri yasaklanmış, bu yasaklar için çeşitli cezalar belirlenmiş, üniversite öğretim üyeleri ve öğretmenler gibi kesimlerin derneklere üye olma hakkı bile ön izne bağlanmıştır (Yaraşır, 2004: 89).

Türkiye'deki işçi ve sendikacılık hareketlerinin demokrasinin, oluşum süreçlerine yoğun bir katkısı olmamıştır. Bunun sebebi Türkiye'deki aristokrasi devriminin ülkedeki sanayileşmenin erken bir safhasında ama Batı'ya göre geç oluşmasıdır.

2.2.1. Cumhuriyetin ilanından 46'ya Kadar Olan Dönem

Cumhuriyetin, ilanından sonra 1924'de kabul edilen Anayasa herkese denek kurma hakkını tanımışsa da, ülkede ortaya çıkan asayiş sorunları ve özellikle doğudaki Şeyh Sait İsyanı 4 Mart 1925 tarihinde Takrir-i Sükûn yasasının çıkarılmasında neden olmuş, örgüt kurma hakkı olanaksızlaşmıştır (Koç, 2003: 132)

1936'da çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu bireysel iş hukuk düzenlemesini gerçekleştirmiş, kolektif iş hukukuna hiç değinilmemiş, grev hakkını yasaklamış ve uyuşmazlıklarda zorunlu uzlaşma sistemini getirmiştir. 1938 yılında Cemiyetler Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle sınıf esasına dayalı cemiyetlerin kurulması yasaklanmıştır.

2. Dünya Savaşı sonrasında Birleşmiş Milletlerin kurulması ve Türkiye'nin bu kuruluş üye olması sonucu hükümet bazı yükümlülükler altına girmiş ve 20 Şubat 1947 tarihinde 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendika Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılarak sendikaların kurulmasına olanak hazırlamıştır (Çaralan, 1993: 8). Bu yasa sadece işçilere örgütlenme hakkı tanımış, memurların bu hakkın kapsamı dışında tutulmuş, kurulacak sendikaların toplu iş sözleşmesi ve grev yapması öngörülmemiştir (Ünsal, 1999: 50).

Cumhuriyetin kurulmasından sonraki tek partili dönemde dış borçların ödenmesi, 1929 ekonomik bunalımı, II. Dünya savaşı tehlikesine karşı ordunun güçlendirilmesi çabaları nedenleriyle emeğiyle geçinenler üzerinde baskı uygulandı. 1939–1946 döneminde asker sayısının büyük oranda artırılması dolayısıyla aile reisi askere alınan birçok işçi ailesi ciddi ekonomik problemlerle karşı karşıya kaldı (Odaman, 1999: 35).

1946'ya kadar gelinen dönemdeki 1924 Anayasası cemiyet kurma hakkını tanıyordu ve bu hakka dayanarak bazı sendikalar kurulmuştu ancak 1936'ya gelindiğinde önemli bir sendikal örgütlenme bulunmuyordu. 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanununda işçi temsilciliği kurumu düzenleniyordu, 20 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerinde, çalışan işçi sayısına göre değişen sayıda temsilci seçilecekti. 20'den az sayıda işçinin çalıştığı işyerlerinde ise temsilci seçimi işçilerin çoğunluğunun vereceği karara bırakılmıştı. 14 Temmuz 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ise sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı getirerek, sendikal örgütlenmeyi olanaksız hale getirdi. Bununla birlikte 18.01.1940 tarihli Milli Koruma Kanunu ile de 3008 sayılı kanunun bazı hükümleri askıya alındı. Bu dönemde gelir dağılımındaki dengesizlik çalışan kesimler aleyhine mütemediyen bozulmuştu, getirilen zorunlu çalışma uygulaması ve çalışma sürelerinin uzatılmasıyla toplumsal huzursuzluk arttı ve düzene tepki gösterme eğilimleri başladı. Nitekim bu durum 1946 başında kurulmuş bulunan Demokrat Partinin büyük bir çoğunlukla iktidara gelmesinde son derece etkili oldu, işçilerin örgütlenmeleri için gerekli koşullar oluştu ve Türk muhalif duruşuna yeni bir boyut kazandırdı. Çalışma hayatı için yepyeni bir dönem başladı. Emekçilere vaatlerle iktidara gelen DP, iktidara gelir gelmez sözlerini unutacak, emekçiler mücadelesine kaldıkları yerden devam edeceklerdi.

2.2.2. 1946 ve Sonrasındaki Dönem

1946 yılı Haziran ayında Cemiyetler Kanunundaki “sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı” kaldırıldı. Ülkede hızla sendikalar kurulmaya başlandı. Bu sırada Türkiye Sosyalist Partisi ve Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi kuruldu ve bu partilerin kadroları da kendi görüşleri doğrultusunda sendikalar kurmaya başladılar (Odaman, 1999: 39). Ne var ki, sendikaların mevcudiyetine rağmen örgütlenmeden beklenen yararlar elde edilemedi ve 1946 yılının Aralık ayında iki sosyalist parti ve kurdurdukları sendikalar kapatıldı.

1950 yılında ILO'nun “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Sayılı Sözleşmesi” Türkiye tarafından onaylandı.

1952 yılında sendikal birlik konusunda çok önemli bir gelişme oldu ve Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) kuruldu. Türkiye'de ilk kez değişik işkollarında ve bölgelerde çalışan işçiler Türk-İş'in kurulmasıyla aynı çatı altına toplandı (Günel,

19???: 49) ne derece başarılı olduğu tartışılabilir ancak işçilerin örgütlenme özgürlüğü açısından önemi yadsınamaz. 1946 öncesindeki örgütlenme korkusu büyük ölçüde silinmiş ve işçi kesimi daha çok hak elde edebilmek için kendisine uygun bir ortam bulmuştur. 1950 öncesinde tek parti iktidarı döneminde yukarıda da belirtildiği üzere işçi kesimi hayatını insanca idame ettirebilecek olanaklardan yoksundu, işçi aristokrasisi dışındaki kişilere “amele” denirdi ve amelelerin herhangi bir konuda müdüre şikâyetinde bulunma hakkı bile yoktu. Demokrat Parti iktidarı bunları değiştirdi ve ocak-bucak teşkilatlarına çok sayıda işçi aldı. Bunu yapmasında ilişkilerini geliştirmeye çalıştığı ABD ve Batı Avrupa’daki mevcut durum da etkili oldu, zira bu ülkelerde sendikalar ile iktidarlar arasında uyumlu bir ilişki vardı ve sendikaların sosyal yapı içinde büyük etkileri vardı.

1950 sonrasında sendikalar üyeleri için bazı temel hakları elde ettiler. Grev hakkı olmamasına rağmen, çıkarttıkları uyuşmazlıklar ile üyelerinin ücretlerini artırmayı başardılar, bunu yaparken elbette işçinin örgütlü gücü kullanılmadı zira o dönemde bunu gerçekleştirmek çok zordu, sendikalar üst düzey siyasi ilişkileri kullanma yolunu seçtiler ki bu yöntem daha sonraki yıllarda Türk işçi hareketindeki ayrılığın temel noktasını oluşturacaktı: İşçilerin haklarını almasında örgütlü güç mü harekete geçirilmelidir, yoksa hükümetle üst düzey ilişkiler mi kurulmalıdır? Nitekim 1967 yılında Türk-İş’ten üç sendikanın ayrılması ve DİSK’in kurulmasında bu anlayış farkı yatıyordu.

2.2.3. 1960 ve Sonrasındaki Dönem

1960 sonrasındaki döneme temel karakterini veren husus 1961 Anayasası ve 24 Temmuz 1963’de yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunudur. Yeni Anayasada “çalışma ile ilgili hükümler” başlığı altında çalışma hakkı (md.42), çalışma şartları (md.43), dinlenme hakkı (md.44), ücrette adalet sağlanması (md.45), sendika kurma hakkı (md.46), toplu sözleşme ve grev hakkı (md.47) ve sosyal güvenlik (md.48) hususları düzenlenmiş bulunmaktaydı.

Sendikalı işçilerin ülkemizde toplu sözleşme ve grev hakkından yararlanmaya başlamaları önemli birtakım değişiklikleri gündeme getirdi. 1963’den sonra işçilerin durumlarında ilk defa enflasyonun doğurduğu kayıpları telafi edecek düzelmeler ortaya çıktı (Serim, 1994: 74).

27 Mayıs 1960 ihtilali olduğunda Türkiye’de sendikalı işçilerin ciddi bir miktarı Türk-İş çatısı altındaydı ancak konfederasyon içindeki uyuşmazlıklar Türk-İş’in sosyal yaşamda etkili bir rol oynamasını engelliyordu. Türk-İş yönetiminin “siyasal iktidarla iyi geçinme” anlayışı yüzünden darbe desteklendi. Bir grup ise darbe karşıtıydı ancak bir bölünme hemen olmadı, farklı siyasi tercihler Türk-İş içinde birlikte yaşamaya devam etti.

1960’lı yıllar Türkiye’de ezilenler açısından parlak yıllardı. 1946-1950’lerin peşinden gelen 10–15 yıllık durgunluktan sonra işçi sınıfı hareketli hızlı bir yükselişe geçmişti. Yükselen mücadele işçilerin grev hakkını da işverenlere yasal olarak kabul ettirebilmiştir (BTS, 2003: 2).

1961 Anayasası’nın 46. maddesi tüm çalışanlara sendika kurma hakkını açıkça tanımasına karşın, o günlerin hareketli ortamında bile memurların sendikalaşmak için bir girişimi olmadı. Memurlarda bir hareketlenmenin olması, 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası’nın TBMM’de görüşülmesi sırasında, memurlardan bir tepki gelmediği için grevsiz, sendikasız, sıradan bir dernekten farkı olmayan bir memur sendikası yasası çıkarıldı (Çaralan, 1993: 57).

Birçok Türk sendikacılığının kazandığı bu ivmeyi 1961 Anayasası’na bağlıyorsa da bunu gerçekçi bulmayan görüş de vardır. Buna göre 1961 Anayasası ile gelen hakların, dünya işçi hareketinin uzun bir gelişme süreci içinde sağladığı sos yo- kültürel birikimin bir ürünü olarak ülkemize yansıdığını ve bunda ülkemizdeki birikimin de önemli bir payı olduğunu kabul etmek gerek (Sağlam, 1987: 14).

Çalışma yaşamında ise yapı oldukça değişti. O döneme kadar Türk-İş’e üye işçilerin çok büyük bir bölümü kamu kesiminde çalışmaktaydılar. Doğal olarak öncelikle kamu kesiminde geniş ölçüde toplu iş sözleşmeleri imzalanmaya başladı. Bunu özel sektördeki örgütlenmeler ve toplu iş sözleşmeleri izledi. Ancak, kamu kesimi işyerleri, yürürlükteki yasaların genellikle uygulandığı ve işçi haklarına özellikle işçilerin geniş oy gücü nedeniyle bir ölçüde de olsa saygı gösterilen yerlerdi. Özel sektörde ise işçinin işverene oy vermesi söz konusu olmadığından tek taraflı bir sömürü tehlikesi baş gösterdi. Böylece, Türk sendikacılık hareketi önemli bir değişikliğe uğradı. Geçmişte kamu kesiminde üst düzeyle ilişkiler kurarak hak elde eden sendikacılar eski alışkanlıklarını sürdürdüler ve özel kesimdeki işverenle de anlaşmaya başladılar. İşte bu

noktada Türk sendikacılığında ciddi ayrılık hareketleri ortaya çıkmaya başladı. Özel sektördeki örgütlenmelerle birlikte emek-sermaye çelişkisi keskinleşti. Aynı dönemde kurulan Türkiye İşçi Partisi (TİP), işçi kesiminde sempati toplamaya başladı. Türk-İş'in 1966 yılındaki altıncı genel kurulunda TİP'li sendikacılar Türk-İş Yönetim Kuruluna giremedi. Daha sonra DİSK'in kurulması konusunda TİP'in Malatya Kongresi'nde karar alındığı ileri sürüldü, ancak kesin olan 1967 yılında Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunun (DİSK) kurulması ve özel sektörde emek-sermaye çelişkisini yaşayan işçilerin, Türk-İş'in sendikal faaliyet geleneğinden farklı bir anlayışla karşı karşıya kalmalarıdır (Koç ve Koç, 1994: 354).

DİSK sınıf bilinci ve mücadelesi temelinde bir sendikal anlayışa sahipti. İşçilerin işyerlerindeki tepkilerini örgütlü mücadeleye çevirdi ve özellikle 1 Mayıs kutlamalarıyla işçi sınıfına yeni gelenekler kazandırdı. Ne var ki, işçi hareketine böyle bir ivme kazandıran DİSK'e bağlı sendikalar, Türk-İş'e bağlı sendikaların toplu iş sözleşmelerinde elde ettiği ücret, iş güvencesi ve diğer işçilik haklarından daha ileri kazançlar sağlayamadı. Bundan başka, bir süre sonra siyasal hareketlerin mücadele alanına dönüştü. 1975 yılından sonra ise DİSK içinde huzursuzluklar artmaya başladı, çünkü birçok sosyalist grup ve parti kendi denetimlerinde sendikalara sahip olmak istiyorlardı. Böylece sendikalarda tasfiyeler, ayrılmalar baş gösterdi, sendika-içi demokrasi uygulanamadı. 12 Eylül 1980 darbesi öncesine geldiğinde DİSK içinde büyük huzursuzluklar yaşanıyordu, bu nedenle 12 Eylül sonrası yönetimin kapatma kararına karşı DİSK son derece pasif bir tutum izledi. Halbuki o dönemde DİSK belediyelerde, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinde diğer kamu kuruluşlarında etkinliğini artırmıştı ve bağlı sendikalardaki üye işçi sayısı 400.000'in üzerindeydi (Koç ve Koç, 1994: 354).

1960 ve 1980 darbeleri arasındaki dönemde belirtilmesi gereken iki örgütlenme daha vardır. Türkiye Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu (MİSK) 23 Haziran 1970 tarihinde kuruldu. "Tek ve mecburi sendikacılık" anlayışını benimseyen devlete bağlı bir yapısı vardı. Büyük bir başarı sağlayamadı. 1975 yılında Milliyetçi Cephe hükümetinin kurulmasından sonra, devlet ve işveren destekli olarak bazı işyerlerine girmeye çalıştı. 12 Eylül 1980'de faaliyeti durdurulduğunda bağlı sendikalara üye işçi

sayısı 22.000 civarındaydı. 1984 yılında yeniden faaliyete geçmesine izin verildi (Taşçı, 1996: 71).

Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş) ise 22 Ekim 1976 günü kuruldu. Hak-İş'in kuruluş beyannamesinde; konfederasyonun işçi ve işverenin hakkını hak terazisinde tartarak, korkmadan, yılmadan haklı olana hakkını teslim edeceği belirtilmekteydi. Bir başka deyişle; Hak-İş işçilerle işverenler arasında bir hakem rolü oynayacaktı (Taşçı,1996: 70). Milli Güvenlik Konseyi 15 Eylül 1980'de Hak-İş'in malvarlığını kontrol altına aldı, 19 Şubat 1981'de ise malvarlığı ve faaliyeti serbest bırakıldı. Hak-İş'in 19-20 Aralık 1981 tarihinde yapılan genel kurulunda ise 12 Eylül yönetimi açık bir şekilde destekleniyordu.

Genel olarak, 1961 Anayasası ve 1963 yılında çıkarılan 274 ve 275 sayılı kanunlardan 1980'e kadar uzanan dönemin işçiler açısından verimli bir dönem olduğu söylenebilir. Bu dönemde işçi ücretleri hiç olmadığı kadar yüksek bir düzeye ulaşmıştır.

1961 Anayasası'nın 46. maddesinin sendika kurma hakkını işçi-memur ayrımı yapmadan çalışanlar için kabul etmesi, çok olumlu, çağdaş ve endüstriyel ilişkiler düzenimizde yeni bir çağın habercisi olarak algılanmıştı. Çıkarılan yasa bu umutların çok gerisinde kalmıştır.

Anayasanın 46. maddesi ile devlet personeline sendika kurma bir hak olarak verildiğine göre, bu hakkı düzenleyecek yasanın da Anayasanın temel ilkelerine uygun olması gerekir (Odaman, 2000: 82).

1961 Anayasası'nın “temel hak ve özgürlüklerin özü, sınırlandırması ve kötüye kullanılmaması” başlığını taşıyan 11. maddesi “temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, ancak Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olabilir. Temel hak ve hürriyetler, milli güvenliğin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir. Kanun temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunamaz” hükmünü getirmiştir (Ünsal, 1999: 50).

Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ise, Anayasanın bu maddesinde sayılacak nedenlerden hiçbirine sığmayacak sebeplerle sendikanın kuruluşu ve çalışma biçimi yönünden sınırlar koymuştur. Düzenleyici bir yasa olacağı yerde, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunmuştur (Sönmez, 1968: 21).

Sendika, evrensel tanımına göre üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak ve belli işlevleri yerine getirmek maksadıyla kurulduğundan ve bu hakkı düzenleyecek yasanın ve bu amacın gerçekleşmesini ve işlevlerinin yerine getirilmesini önleyici hükümler taşıması durumunda o yasanın, bu konuyla ilgili olarak 6245 sayılı yasanın, yürürlükte olduğu tarihlerde uluslar arası normlar ve 1961 Anayasası'nın 46. maddesi ile güvence altına aldığı sendika kurma hak ve özgürlüğüne aykırı bir yasa olarak kabul edilmesi kaçınılmazdır (Ünsal, 1999: 62).

Memur sendikalarını ortadan kaldırmak yerine, haklarını genişletmek, idare ile işbirliğine çağırarak suretiyle çeşitli sorumluluklar vermek ve özel şartlarla grev hakkını verilmesi yolunda çağcıl öneriler hiç dikkate alınmamıştır (Kurtal, 1971: 247).

2.2.4. 1980 Sonrasındaki Dönem

12 Eylül 1980 günü yapılan askeri müdahale birçok alanda olduğu gibi çalışma hayatında da temel değişiklikleri ve beraberinde problemleri getiriyordu. Nitekim yapılan ilk işlerden biri 12 Eylül günü DİSK ve MİSK'in ve bunlara bağlı sendikaların faaliyetlerinin durdurulması ve yöneticilerinin gözaltına alınmasıydı. 15 Eylül 1980 günü ise DİSK, MİSK ve Hak-İş ile bağlı sendikaların her türlü taşınır ve taşınmaz malvarlığı ile evrakına el kondu, faaliyetleri durdurulan sendikalara da kayyım atandı. DİSK ve bağlı sendikaların davası ancak 1986 yılı Aralık ayında sonuçlandı. İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı 2 nolu askeri mahkemesi, 24 Aralık 1986 tarihli kararında, 264 sendikacıyı ve sendika çalışanını, TCK'nın 141.maddesini ihlal ettikleri gerekçesiyle, muhtelif hapis cezalarına çarptırdı. DİSK ve bağlı 28 sendika kapatıldı. Yargılananlar, aleyhlerine verilen karara karşı Askeri Yargıtay'a başvurular. Ancak, Askeri Yargıtay daha karar vermeden, 12 Nisan 1991 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3713 sayılı Terörle Mücadele Yasasının 23.maddesi ile TCK'nın 141.maddesi yürürlükten kaldırıldı. DİSK ve bağlı sendikalar aleyhine açılan dava böylece bu açıdan dayanaksız kaldı, bu kuruluşların malvarlıklarının ise İş ve İşçi Bulma Kurumuna devredilmesi öngörüldü (Çaralan, 1993: 43).

12 Eylül 1980 sonrasında oluşturulan ve Anayasa taslağını da hazırlamakta görevli kılınan Danışma Meclisi Anayasa taslağının görüşüldüğü günlerde memurların sendika kurma hakkı konusunda son derece yasakçı bir eğilimin olduğu görülür.

Hazırlanan taslağın 136. Maddesinde “kamu hizmeti görevlilerinin” sendika üyesi olmalarını açıkça yasaklayan bir hüküm öngörülmüştü. Böylece yalnız memurların sendika kurma hakkı yasaklanmış olmuyor (Odaman, 1999: 35).

Bu taslakla ayrıca kamu kesiminde çok daha geniş bir kesimin sendika hakkından yoksun bırakılması yönünde kullanılmaya elverişli bir düzenleme getirilmiş oluyordu. Buna koşut olarak tasarının 145. Maddesinde öngörülen bir hükümlerle de kamu kesiminde çalışanların kamu kurumu niteliğinde meslek kurullarına üye olmaları yasaklanmıştı (Koç ve Koç, 2009: 362).

Milli Güvenlik Konseyi 19 Şubat 1981 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 45 nolu kararıyla Hak-İş’in faaliyetlerini ve malvarlığını serbest bıraktı. Konfederasyon 1982 yılı Ağustos ayında Anayasa Taslağını eleştirdi ancak 2821 ve 2822 sayılı kanunların yürürlüğe konuşundaki temel amacın güven sağlanması prensibi olduğunu ve bunun doğru olduğunu belirtti. Oysa 1980 sonrasında temel karakterini kazandıran ise kendi içinde bir bütünlük arz eden ve dönemin anlayışını yansıtan 1982 Anayasası ve söz konusu kanunlardı.

12 Eylül sonrasında MİSK hakkında ise dava açılmadı, yeniden faaliyete geçmesine ise 23 Mayıs 1984 tarihinde izin verildi (Serim, 1994: 32).

Türk-İş ise geleneksel sendikacılık anlayışını bu dönemde de sürdürdü ve 12 Eylül askeri müdahalesini destekledi, hatta Genel Sekreteri Sadık Şide’yi yeni kurulan hükümete Sosyal Güvenlik Bakanı olarak verdi. Ancak, Türk-İş’in yönetimle iyi geçinme tavrı bir süre sonra yerini tepkiye bıraktı. Çünkü 1983 sonrası dönemde işçi haklarında genel olarak bir gerileme ve çalışan kesimlerin ekonomik ve sosyal durumlarında ciddi bozulmalar baş gösterdi (Odaman, 2000: 83).

Nitekim 1984–1987 döneminde Türk-İş çeşitli mitingler ve kapalı salon toplantıları düzenledi.

1988 yılında ise içinde genel grevin de bulunduğu bir eylem programı kabul edildi, 1987 ve 1988 yıllarında yaygınlaşan kitle eylemleri 1988 yılının ilk aylarında tüm bölgelerde ve tüm işkollarında kitleselleşti. Bu dönemde Türk-İş’i oluşturan sendikaların üye kitlesinde ve her düzeyindeki yönetimlerinde yaşanan değişiklikler, Türk-İş’in politikalarına da yansdı. Türk-İş yavaş yavaş sınıf sendikacılığı yapmaya

başlıyordu. Genel kurulda alınan karar doğrultusunda, 1 Mayıs, Türk-İş tarafından ilk kez 1990 yılında kapalı salon toplantısı ve işyerlerindeki toplantılarla kutlandı. Aynı günlerde, Türk-İş memurların sendikalaşmak için verdikleri mücadeleyi destekledi. Ne var ki, böylesine temel bir yapı değişikliğine giden Türk-İş, üye sendikalarda sendika-içi demokrasinin geliştirilmesi için ve sendikasız işçiler ile işsiz kesimlerin örgütlenmesi doğrultusunda önemli bir çaba göstermedi.

DİSK ise 12 Eylül 1980'den 12 yıl sonra, 1992 yılı başında yeniden faaliyete geçti. DİSK eski yapısından son derece farklı olarak yeniden doğdu, sınıf ve kitle sendikacılığının eskidiği ve çağdaş sendikacılığın uzlaşmayı, sorunları masa başında çözmeyi gerektirdiği kabul edildi. DİSK yavaş yavaş örgütlendi ve açılışından iki yıl sonra, 1994 Ocak ayında açıklanan Çalışma Bakanlığı rakamlarına göre 16 işkolunda %10 barajını aştı, toplu sözleşme yapma yetkisi kazanan 16 bağlı sendikası ve bu sendikaların toplam 296.161 üyesi vardı (Gülmez; 1990: 217).

1987 yılı sonrasında işçilerin siyasal alanda etkilerini artırmalarıyla 1980'den sonra meydana gelen parasal kayıplar yeniden kazanıldı. Ancak, 5 Nisan 1994'de alınan kararlar sonrasında kayıplar yeniden başladı ve özellikle hızlandırılmaya başlanan özelleştirmeler ile temel bir iş güvencesi problemi ortaya çıktı. Sendikalar bu dönemde gittikçe marjinalleşmeye başladılar. Parasal birtakım kazanımlar elde etmeye çalışırken, Türkiye'de sendikal güvence altında olmadığını göz ardı ederek faaliyetlerini sürdürdüler ve büyük rakamlarda sendikasızlaştırma yaşandı. Yine bu dönemde kısmi süreli çalışma, belirli süreli hizmet sözleşmesiyle çalışma, taşeron çalıştırma gibi hızla yaygınlaşan atipik çalışmalara karşı işçiyi koruyucu mevzuatın getirilmesi konusunda işçi örgütlerinin samimi bir çabası olmadı (Koç, 1994: 153).

2.3. Türkiye'de İşveren Sendikacılığı

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 yapılmıştır, bu nedenle iki tip sendikacılık arasında çok temel bir fark vardır.

Her ne kadar yukarıda, 1961 Anayasası öncesinde de sendikacılık hareketi bulunduğundan bahsetmiş olsak da, işçi sendikaları gerçek işlevlerine 1963'den sonra yani 2821 ve 2822 sayılı yasaların çıkmasından sonra kavuşabilmişlerdir (Odaman, 2000: 87), çünkü grev ve toplu sözleşme hakkına ancak bu tarihte sahip olabilmişlerdir. Söz konusu güç kazanma olgusu işveren sendikacılığının da doğmasına neden olmuştur.

Türkiye'de işveren sendikacılığı diğer ülkelerin işveren sendikacılığından farklı bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni Türkiye'nin karma bir ekonomik yapısı olmasıdır. Aynı işkolunda hem devlet hem de özel kesim faaliyette bulunmaktadır; böylece devlet işletmeleri de işveren sendikacılığı hareketine katılmıştır. Bugün, sosyal hayatımızda işveren sendikalarının önemi ve gücü gittikçe artmaktadır. Bu bölümde, gerçek anlamda işveren sendikacılığının oluşmaya başladığı 1961 ve sonrası dönemi ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

1961 Anayasasını hazırlama çalışmaları hızla devam ederken işveren kesimi de örgütlenme çabaları içine girmişti, 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. 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra işçi sendikalarına koşut olarak ve İstanbul ile sınırlı olmak üzere çeşitli işkollarında işveren sendikaları kurulmaya başlanmıştır (TİSK : 1982)

15 Ekim 1961 tarihinde, yani yeni Anayasanın kabulünden 3 ay sonra, İstanbul Sanayi Odasının desteğiyle önceden mevcut olan Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası ile 1961'de sırasıyla kurulan İstanbul Tahta Sanayii İşverenleri Sendikası, İstanbul Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası, İstanbul Matbaacılık Sanayii İşverenleri Sendikası, İstanbul Cam Sanayii İşverenleri Sendikası, İstanbul İşveren Sendikaları Birliğini meydana getirdiler.

22–29 Ocak 1962 tarihleri arasında toplanan Çalışma Meclisine işverenleri temsilen Ticaret ve Sanayii Odaları ve Borsaları Birliği katıldı. Ayrıca, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu hakkındaki resmi görüşler de yine aynı birlik tarafından belirtilmekteydi. Görüldüğü üzere, işverenler kendilerini tam anlamıyla temsil edecek örgütlerini henüz kuramamışlardı. (Odaman, 2000: 83).

Daha sonra girişilen çalışmalar yeni konfederasyonun oluşumunu iki aşamada ortaya çıkardı. Öncelikle, Birlik üyesi işveren sendikaları 1962 Aralık ayı içinde yaptıkları genel kurul toplantılarında statülerini değiştirerek İstanbul düzeyinden ayrılıp Türkiye düzeyinde kuruluşlar haline geçtiler. İkinci aşamada ise, Türkiye düzeyinde faaliyete geçen İstanbul İşveren Sendikaları Birliği 20 Aralık 1962’de ana tüzüğünü değiştirerek Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) haline dönüştü (Odaman, 2000: 83).

274 sayılı Sendikalar Kanununun hazırlanması esnasında işveren kesiminin önemli bir itirazı görülmedi. Ayrıca, bu konu ile ilgili olarak işverenler, Sendika Hakkı ve Sendika Hürriyetinin Korunmasına Dair 1948 yılında ILO tarafından kabul edilen 87 numaralı sözleşmeyi en kısa zamanda Türkiye’nin onaylamasından yana olduklarını belirttiler.

Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu tasarısının oluşumunda ise işveren kesimi önemli ölçüde itirazlarda bulundu.

Söz konusu kanun tasarıları 1963 yılının Temmuz ayında yasalaştı. İşverenler için bu kanunlar artık uyulması gereken hukuki metinlerdi. Başlayan toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin etkisiyle işverenler derhal birbirlerine yaklaşmaya başladılar.

TİSK ilk kuruluş döneminde, üzerine aldığı ve daha sonra büyük bölümünü uygulamaya koyduğu görevlerle bir baskı grubu olarak çalışmayı amaçladı. Bu, yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetlerini izlemek, karşı gruplarla, basınla, üniversiteyle ve siyasi partilerle ilişki kurmak şeklinde ortaya çıktı (TİSK: 1992).

Kısa bir süre içinde, işlevler konusunda kazanılan bu bilinç düzeyi ve baskı grubu olarak çalışma zorunluluğunun farkına varılması, TİSK’in İstanbul’da olan genel merkezinin Ankara’ya taşınması gerekliliğini ortaya çıkardı ve merkez Eylül 1965’de Ankara’ya taşındı (TİSK: 1983).

12 Mart 1971’de verilen muhtıra sonrasında işverenler geçmişe göre tutum değiştirmişler ve eskiden fikir belirtmedikleri olaylarda bu yıldan başlayarak görüşlerini ifade etmeye başlamışlardır. Aynı yıl, işveren kesiminin ileride desteğine başvuracağı “Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği” kurulmuştur. Muhtıra sonrasında hazırlanan 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı, Anayasanın bazı maddelerinin değiştirilmesine dair

kanun hakkında işveren görüşüyle hükümet görüşü uyum göstermiş ve bu değişiklik işveren kesiminin desteğini de kazanmıştır.

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında TİSK, devletin geçmişte sahipsiz kaldığını ve Türk ordusunun söz konusu harekât ile devletin bir sahibi olduğunu gösterdiğini belirtmiştir. Mevcut sosyal sorunlara 12 Eylül öncesindeki bakış açısıyla yaklaşmanın doğru olmadığı ve temel değişiklikler gerektiği TİSK tarafından ifade edilmiştir. TİSK'e göre; "geçmişte işçi-işveren ilişkilerinde her zaman işçilerin korumaya muhtaç olduğu düşüncesi hâkim olmuştur, oysa işçinin ezildiği iddiaları geçersizdir. İşçilerin ulaştığı seviye memurlara sağlanan imkânların çok üzerindedir. Bunun yanında milyonlarla ifade edilen işsiz varlığı düşünüldüğünde ülkemizde çalışan işçilerin mutlu bir azınlık teşkil ettiği söylenebilir. Bu sebeple sosyal sorunlara yaklaşırken işçi lehine yorum kriteri terk edilmeli ve ülke yararı gözetilmelidir". Görüldüğü üzere TİSK İş Hukukunun mevcudiyet nedeni olan "işçiyi koruma ilkesi"ni tartışmaya açmaktadır (TİSK: 1992)

Nitekim bugün hala eleştirilen 1982 Anayasası ve aynı sürecin ürünü olan 2821 ve 2822 sayılı kanunlar da TİSK tarafından genel olarak olumlu karşılanmış ve yeni düzenlemelerin iş aleminde uzun süreli barışı sağlayacak ilkelere yer verdiği belirtilmiştir. 1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleyecek prensipler getirildiği, ayrıca Türk ekonomisinin yeni dönemde nispeten istikrara kavuşmuş olduğu, çalışma barışı sağlandığı ve ekonominin rekabet gücünün arttığı da TİSK tarafından ifade edilmiştir.

1990'lı yıllara gelindiğinde küreselleşmenin gereklerini yerine getirmek TİSK'in temel düşüncesi haline geldi. Hukukun artık sadece işçiyi değil, işletmeyi de koruması gerektiği görüşünden hareket eden işveren kesimine göre sistemin en büyük eksikliği, hukuki düzenlemelerin ekonomik sonuçlarını dikkate almamasıdır. TİSK'e göre; işçi sendikaları ekonomik neticeleri hesaba katmaksızın aşırı ücret talebinde bulunmakta ve ellerindeki grev silahı ile işletmeleri tehdit edebilmektedir, bu nedenle toplu sözleşme düzeni ekonomik sonuçları da dikkate alan bir yapıya kavuşturulmalıdır.

TİSK'in en çok tepkisini çeken konuların başında ise "İş Güvencesi Yasa Tasarısı" gelmektedir. İş Kanununun, hizmet sözleşmesinin feshi ile ilgili hükümlerini büyük değişikliğe uğratan, işçi çıkarmaları Çalışma Bakanlığı ve mahkemelerin iznine

bağlayan, ayrıca çıkarılan işçinin işe iadesini öngören bir sistemi getirmek isteyen bu tasarının özel sektör girişimciliğini sekteye uğratacağı ifade edilmektedir.

Bundan başka TİSK, Türkiye'nin liberalleşme yolunda adımlar atması gerektiğini ve buna yönelik olarak özelleştirmelere hız verilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı işleyebilmesi için özel sigorta sistemlerinden yararlanılması gerektiğini de belirtmektedir.

TİSK uzun yıllar Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kurulmasını savunmaktaydı, nihayet 11 Ekim 1995 günü ilk konsey toplantısı yapıldı. Buradaki temel amaç her zaman gösterdiği ılımlı ve düzenle uyumlu tavrı sürdürerek problemlerin işçi kesimi ve hükümetle birlikte masaya yatırılmasıydı (Odaman, 2000: 87).

TİSK uluslararası ilişkilere de büyük önem verdi. 13 Aralık 1988'de I.Avrupa İşverenleri Zirvesi Ortak Deklarasyonunu diğer Avrupa İşveren Kuruluşları ile birlikte imzalayarak Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterand'a sundu. Ayrıca, üyesi bulunduğu Uluslararası İşverenler Teşkilatı (IOE)'nin İcra Komitesi Avrupa Üyeleri 1989 yılı toplantısına ev sahipliği yaptı ve 13-16 Eylül 1989 tarihlerinde 20 Avrupa Ülkesinden 45 delegeyi ağırladı (TİSK: 1992)

Günümüze yaklaştıkça özellikle işçi kuruluşlarında görülen değişiklikler neticesinde işçi ve işveren kesimleri birtakım ortak girişimlere imza atabildiler. Nitekim TİSK, TOBB, TÜRK-İŞ, DİSK ve TESK'in çabaları ve ortaya çıkardıkları Sivil Toplum Kuruluşu hareketi ülkede hükümetin değişmesine kadar giden bir dönemin temel taşlarından biri oldu. Söz konusu kuruluşların girişimleri yurtdışında da yankı uyandırdı ve 16 Eylül 1997'de yapılan Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Toplantısına davet edildiler

2.4. Türkiye'de Memur Sendikacılığı

Kamu görevlileri sendikalarının tarihi gelişimindeki en önemli unsur, sanayi ihtilalinden sonra işçi sendikalarının bütün sanayileşmiş ülkelerde kaydettiği dinamik gelişmedir.

İşçi sendika hareketinin hak kazanımı mücadelesi verdiği XIX. yüzyılda kamu görevlileri, çalışanlar dünyasının talihli insanları olarak kabul edilmişlerdir. İşçilerin arz ve talep kanununa göre emeklerini pazarladıkları ve başta iş güvencesi olmak üzere her

çeşit iktisadi ve sosyal haklardan mahrum buldukları bu dönemde, kamu görevlileri muhatapları olan devletin kendilerine sağladığı hukuki bir statüden yararlanmakta ve en azından iş güvencesine sahip bulunmaktadırlar (Gülmez, 2002; 302).

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

İşçi sendikacılığı hareketi modern iş hukukunun yerini geniş anlamda iş hukuku kavramına bırakmasından sonra, sosyal kesimler üzerindeki stratejisini değiştirmeye başlamıştır. Bu yeni strateji sonucunda işçi sendikacılığı hareketi sanayide çalışan işçilere ilave olarak serbest meslek sahiplerinin, tarım işçilerinin, kamu görevlilerinin mensubu oldukları sosyal kesimleri de mücadele alanlarına dahil etmiştir (Koç, 1994: 308). Diğer taraftan bir tepki hareketi olarak işverenler de kendi sendikalarını oluşturmaya başlamışlardır. Bütün bu tarihi gelişmeler toplumlarda bütün sosyal kesimlerde top yekûn bir sendikalaşma hareketinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.

Bu akım ve anlayış o kadar görmüştür ki, 1919 yılında kurulan ve çalışma teşkilatlandırmak amacıyla faaliyet gösteren Milletlerarası Çalışma Teşkilatı bütün sözleşme ve tavsiye kararlarında yalnız "işçiler" kavramını değil daha geniş bir kavram olan "çalışanlar" kavramını ilke olarak hedef almıştır (Gülmez, 2002: 303).

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

İşçi sendikacılığının gelişmeye başladığı günlerden itibaren, Devlette sendikacılık konusu, sonu gelmeyen tartışmalara sebebiyet vermiştir.

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

Kamu görevlileri sendikacılığı, dünyada işçi sendikacılığına oranla daha geç başlamış ve örgütlenmesini daha geç tamamlamıştır. Buna karşılık, gelinen noktada sendikalaşma oranlarının daha yüksek olduğu bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Kamu-Sen: 2010).

Kamu görevlileri sendikalarının hukuki gelişimleri gerek dünyada, gerekse Türkiye’de çok yavaş bir seyir takip etmiştir. 19. yüzyılda işçi sendikaları hak kazanımı için mücadele ederken; kamu görevlileri, çalışanlar dünyasının “talihli insanları” olarak kabul edilmişler ve mücadele etmelerini gerektirecek herhangi bir zorlukla karşılaşmamışlardır. Ancak bu bakış açısı, işçilerin kazanımları ve memurların da bu kazanımlar karşısında takındığı tavırla değişmeye başlamıştır.

Memurları hükümdarın kapıkulu olarak gören anlayış, “devletin toplum tarafından oluşturulduğu ve bu sebeple de toplumsal hakları koruması gerektiği” görüşüne dönüşmüştür. Buna rağmen, kamu görevlileri sendikalarının sanayileşmiş ülkelerde meşru temelde kurulmaları ve gelişmeleri kolay olmamıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını serbestçe uygulayabilmeleri için, devlet bazı yetkilerinden vazgeçmek ve bu sendikaları tanımak zorunda kalmıştır. Bu noktada, kamu görevlileri sendikacılığının tüm dünyada “hukuku önceleyici” etkisinden bahsetmek gerekmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığının doğuşu, hukuktan bağımsız ve hukuk kurallarını önceleyici bir etki ile başlamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, memur sendikacılığında devletin bazı yetkilerinden gönüllü olarak vazgeçmesi suretiyle memurlara belirli haklar tanınmıştır (Kamu-Sen: 2010).

Bu vazgeçme, her ne kadar “gönüllü” olarak nitelense de, sözü edilen kesimin mücadelesi sonucunda ulaşılan bir noktadır. Dolayısıyla, birçok ülkede kamu görevlileri sendikacılığı olgusu hukuk kurallarından önce varlığını kabul ettirmiş ve hukuku önceleyici etki yapmıştır (Gülmez, 1986; 54). Bu bağlamda, hukukun zaten başlamış olan bir olguyu kurallara bağlamış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Kamu görevlileri sendikalarının Anayasal ve kanuni düzeyde güvenceye kavuşturulması, II. Dünya Savaşı’ndan sonraki yıllarda başlamaktadır. 1960’lı yıllarda başlayan memur sendikacılığı, 1970’li yılların sonlarında hemen hemen tüm Avrupa

lkelerinde hızlı bir gelişim göstermiştir. 1990'dan itibaren ise, kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşması tüm dünyada genel bir eğilim olarak belirmeye başlamıştır. Bu durumun sebebi; özel kesime oranla kamu kesiminde örgütlenmenin daha kolay olmasıdır. Günümüzde birçok batılı ülkede işçi sendikacılığında rastlanan zayıflama ve üye kaybetme olgusuna karşılık, çalışanların örgütlenme hareketinin canlılığı kamu görevlileri sendikalarınca korunmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığının hukuki açıdan iki farklı yöntemle düzenlendiği görlmektedir. Birincisi işçi sendikacılığı ile aynı, genel bir düzenleme yapmak; ikincisi ise, kamu görevlileri sendikacılığını farklı düzenlemelerle hukuki temele oturtmaktır. Amerika, Kanada, Türkiye, Japonya ve Belçika'da ikinci yöntem benimsenmiş ve ayrı bir hukuki düzenleme ile kamu görevlileri sendikacılığı düzenlenmiştir.

İncelenen ülkelerde kamu kesiminde sendikalaşma oranları, özel kesimdeki sendikalaşma oranlarından yüksektir. Bu durumun temel sebebi; daha önce de belirtildiği gibi, kamu kesiminde örgütlenmenin görelî kolaylığı ve tüm dünya'da özel kesimde yaşanan sendikasızlaşma eğilimidir.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, genel olarak statüleri ve yaptıkları işin gereği olarak işçilerden farklı düzenlemelere tabidir. Bununla birlikte, kamu görevlileri açısından sendika hakkının tam anlamıyla değerlendirilmesi mümkün olamamaktadır (Kamu-Sen: 2010).

Birçok lke örneğinde örgütlenme hakkının silahlı kuvvetler personeli ve polisler için sınırlandırıldığı ancak bu kesimlere ilişkin mesleki çıkarları korumak amacıyla örgütlenme hakkının sağlandığı görlmektedir. Bu düzenlemeyi benimseyen lkeler; İrlanda, Amerika, Avustralya, İngiltere, İsveç, Norveç, Finlandiya, Fransa, İspanya, Avusturya, Almanya, Belçika ve Danimarka'dır (Koç, 1990: 82). Bu ülkelerde sendika hakkının örgütlenme ayağı tam olarak gerçekleşmiş ve tüm kamu görevlilerine mesleki çıkarlarını korumaları amacıyla örgütlenme hakkı tanınmıştır. Ancak bu durum, sendika hakkının bu hakka sahip tüm kişiler tarafından eşit derecede kullanılabilmesi anlamına gelmemektedir. Örneğin; örgütlenme hakları kısıtlanmamış olsa da silahlı kuvvetler personeli ve polisler hem toplu pazarlık, hem de grev hakkından diğer kamu görevlileri gibi yararlanamamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye açısından belirtilmesi gereken önemli noktalardan biri, sendika hakkının örgütlenme ayağında son derece geniş yasakların

öngörölmüş olması ve örgütlenme hakkının sınırlandırılmasının sendika hakkını en baştan etkisiz hale getirmesidir (Çaralan, 1993: 28).

Kamu görevlileri açısından sendika hakkının en önemli alanı, toplu pazarlıktır. Maaş ve sosyal haklara ilişkin kazanımların elde edildiği ve sendika hakkının en önemli alanını oluşturan toplu pazarlık, ne yazık ki hiçbir Avrupa ülkesinde işçi sendikacılığındaki gibi doğrudan sonuç doğuran bir mekanizma değildir. Sadece Avustralya'da toplu pazarlık metninin, eğer taraflar anlaşma sağlarsa, doğrudan sonuç doğurduğu görölmektedir. Bununla birlikte, İsveç, Norveç ve Fransa'da toplu pazarlık metninin hükümetin onayına tabi olduğu, uygulamada metinlerin genellikle onaylandığı ve onayın hükümetin sorumluluğu olarak değerlendirildiği görölmektedir (Serim, 1994: 64). Tüm bunlara rağmen, uygulamaları toplu pazarlık olarak nitelendirmek yanlış olacaktır. Toplu pazarlıkta temel husus, imzalanan metnin Anayasa'ya ve kanunlara aykırı olmaması halinde doğrudan hüküm doğurması ve hiçbir onaya tabi olmadan uygulamaya geçmesidir. Bu bağlamda, Türkiye'deki uygulamanın doğurduğu sonuçların hayata geçirilememesi, uygulamaların toplu pazarlık olarak nitelendirilemeyeceğinin önemli bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir

Kamu görevlilerinin grev hakları açısından incelendiğinde; grev hakkının birçok ülkede uygulamanın, statü hukukuna tabi memurlar için grev hakkının yasaklanması yönünde olduğu görölmektedir. Diğer taraftan, Türkiye grev hakkının hiç olmadığı ülkeler arasındadır. Bu anlamda, Türkiye'de örgütlenme hakkı kapsamında kamu görevlilerinin sendikal haklarının eksikliği ön plana çıkmaktadır. Tüm bunlarla birlikte, grev hakkı ülkeler bazında değerlendirilirken, İsveç ayrı bir yere konulmalıdır. İsveç'te grev hakkı herhangi bir sınırlamaya tabi değildir ve kamu görevlilerine tanınan bu hak karşısında devletin de lokavt hakkı bulunmaktadır.

Kamu çalışanlarının sendikalaşma sürecinin tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de çok geç başladığı ve geliştiği görölmektedir. Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenerek sendikal mücadeleye başlamasının geçmişi çok uzun değildir. 1960'lardan önce kamu görevlilerinin örgütlü mücadelesinden söz edilememektedir. Mücadelenin bu kadar geriye gitmemesinin nedeni, Türkiye'deki kamu görevlilerinin sendikal mücadelesinin yasaklanması değil, kamu görevlilerinin ve özellikle memurların toplum içinde itibarlı bir statüde olmaları ve daha da önemlisi maaşlarının tatminkâr seviyede

olmasıdır. Bu nedenle, Türkiye’de kamu görevlileri sendikal mücadelelerine geç başlamışlardır.

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikalaşmasının tarihi incelendiğinde dört dönemden bahsedilebilir. Birinci dönem 1960 öncesi dönem, ikinci dönem 1960 1980 dönemi, üçüncü dönem 1980 – 1995 dönemi, dördüncü dönem ise 1995 sonrası dönemdir. Bu sıralamadaki kriter, Türkiye’deki anayasal süreçler ve kamu görevlileri sendikalarının her ne kadar yetersiz de olsa kanuni güvenceye kavuşma zamanıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, 1960 öncesi dönemde örgütlü bir kamu görevlisi kitlesinden bahsedilememektedir. 1961 Anayasası’nın 46 maddesi tüm çalışanlara sendika kurma hakkını açıkça kurma hakkını açıkça tanımaya karşın, o günlerin hareketli ortamında bile memurların sendikalaşmak için bir girişimi olmadı. Memurlarda bir hareketlenmenin olması, 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası’nın TBMM’de görüşülmesi sırasında, memurlardan bir tepki gelmediği için grevsiz, sendikasız, sıradan bir dernekten farkı olmayan bir memur sendikası yasası çıkarıldı (Çaralan, 1993: 18).

Bu dönemdeki hukuki düzenlemelerden 5018 sayılı 1947 tarihli ilk Sendikalar Kanunu’nda dar kapsamlı olarak sadece işçi ve işverenler için sendika hakkından bahsedilmektedir. Bu dönemin diğer dönemlerden en belirgin farklılığı ise neredeyse tüm süreç boyunca kamu görevlilerinin sendikal haklarının önünde bazı engeller bulunmasına rağmen, sadece bu dönemde kamu görevlileri ve özellikle memurların statülerinden memnun olmaları ve bir örgütlenmeye gerek duymamalarıdır. Örgütlenmemenin arkasındaki neden yasaklar değil, örgütlenmeye gerek duyulmamasıdır. Ancak tek partili siyasal düzenin değişip demokrat partinin iktidara gelmesi ve bürokrasinin etkisinin azalması sürecinde memurlar statülerini koruyamamış ve örgütlenme gereksinimi hissetmeye başlamışlardır.

Kamu görevlileri sendikacılığı açısından “altın çağ” olarak nitelendirilebilecek süreç 1960 – 1980 sürecidir. Sendikal anlamda ve belki de bağımlı çalışanlar açısından parlak yıllar olarak nitelendirilebilecek bu yıllarda, ne yazık ki sendikal mücadelenin amacından sapması ve yaşanan siyasal gelişmelerin gölgesinde kalınması sonucu elde edilen haklar aynı hızla kaybedilmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, hiçbir ülkede kamu görevlilerinin sendikal hakları devletin kendi kendine bazı haklarından vazgeçmesi

şeklinde gerçekleşmemiştir (Kocaoğlu, 2001: 34). 1961 Anayasası'nın getirdiği sendika hakkı, toplu sözleşmesiz ve grev desteksiz bir haktır, Çünkü sendika hakkını tüm çalışanlara taşıyan bu Anayasa, toplu pazarlık grev hakkını Türkiye'de yaşanan süreçte ise, arkasında kamu görevlilerinin etkin mücadelesinin bulunmadığı hak kazanımları hem aynı hızla kaybedilmiş, hem de yine mücadele edilmeden kazanılması dolayısıyla kaybedilmesi gerektiği kadar önemsenmemiştir. Bu dönemde 1961 Anayasası'nın 46. maddesi ile kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanınmış ve bu konu ile ilgili özel kanun çıkarılması öngörülmüştür. Ancak kamu görevlilerinin örgütlenmesi düzenleyen ilk kanun, Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden ancak dört yıl sonra, 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Sürenin bu kadar uzaması ve kamu görevlilerinin örgütlenmek için özel kanunu beklemeleri, kamu görevlilerinin örgütlenme sürecini yavaşlattığı gibi görece olarak mevcut güçlerinde de azalmalara neden olmuştur (Mahiroğulları, 2005: 145). Bu süreçte Türkiye'nin ilk memur sendikası 18 Haziran 1965'te kurulan "Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikaları" olmuştur (Gülmez, 1996: 360).

İlk memur konfederasyonu, "Türkiye Devlet Sendikaları Konfederasyonu" adıyla 15 Nisan 1966'da kurulmuştur. Bu örgüt, 1 Temmuz 1966'da kurulan Türkiye Kamu Personeli Sendikaları Konfederasyonu (TÜRKPERSEN) ile aynı ad altında 14 Temmuz 1968'de birleşmiştir. Üçüncü memur konfederasyonu ise, 24 Nisan 1968'de kurulan Türkiye İktisadi Devlet Teşekkül ve Teşebbüsleri Personel Sendikaları Konfederasyonu'dur (Gülmez, 1998, 360).

Türkiye Öğretmenler Sendikası (TÖS) ise, 1961 Anayasa'sının 46. maddesinde yer alan "işçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunla gösterilir. Yasa, devletin ülkesi ve ulusuyla bütünlüğünün, ulusal güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması amacıyla sınırlar koyabilir (Koç ve Koç, 2009: 355). Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları yasa ile düzenlenir." Anayasal düzenleme ile işçi niteliği taşıyan kamu görevlileri sendika kurabilir belirlenmesine 8.6.1965 tarihli ve 624 sayılı Devlet Personel Kanununun ilgili maddesine dayanarak 8.7.1965 tarihinde 92 TÖDMF'li tarafından kurulur.

TÖS'ün amaçları; 1- Üyelerin ekonomik, yasal, toplumsal, kültürel hak ve çıkarlarını korumak ve sağlamak, 2- Eğitim mesleğinin çağdaş eğitim-öğretim ilkeleri, öğretmenin mesleğe ilişkin hak ve ödevleri, yurt çıkarları, insan hakları ve ilgili anayasa hükümleri yönünden gelişmesini sağlamak, 3- Eğitim mesleğinin gelişmesine, bu meslekte hizmet görenlerin hukuki ve sosyal çıkarlarının korunup çoğaltılmasına ilişkin genel yurt sorunlarının çözümlenmesinde ilgili demokratik kurumlara yardımcı olmak, 4- Anayasamızın koyduğu temel ilkelere uygun biçimde ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunmak, bu yönde çaba göstermek, biçiminde düzenlenmiştir (KESK: 2010).

1961 Anayasası ile kazanılan sendika kurma hakkı 12 Mart 1971'de yapılan askeri müdahale ile geri alındı ve TÖS ile ilgili birçok dava açıldı. Anayasa'da yapılan değişiklikle öğretmenlerin sendika kurma hakları Anayasa'dan çıkartıldı. Böylece öğretmenlerin tek sendikası olan TÖS kapatılmış oldu (Akyüz, 1980: 32).

Kamu görevlileri ve tüm çalışanlar için hak kazanımları ile başlayan söz konusu dönem, kısa süre sonra 1971 askeri muhtırasıyla kesintiye uğramış ve Anayasa'da yapılan değişiklik sonrası örgütlenme hakkı "çalışanlar" yerine "işçilere" tanınmıştır. Bu değişiklikle beraber, kamu görevlilerinin ve memurların örgütlenme hakkı son bulmuştur. Bu dönemin en önemli özelliği, ilklere sahne olmasıdır. Bu dönemde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, kamu görevlileri sendikaları açısından çıkarılan ilk kanun olması nedeniyle önemlidir. Kısa süren bu özgürlükler dönemi, daha önce bahsedildiği üzere, kapsamlı mücadeleler sonucu elde edilmeyen ve devlet tarafından bahsedilen hakların yine devlet tarafından çok kısa sürede alınması sonucu sona ermiştir (Gülmez, 2003: 243).

1971 yılından 1980 askeri darbesine kadar geçen sürede çeşitli memur örgütlenmeleri kurulmakla beraber, bunlar hem dernek statüsünde kalmış, hem de 12 Eylül sürecinde bu oluşumların tamamının faaliyetlerine son verilmiştir (Çaralan, 1993: 43).

Kamu görevlileri sendikacılığı açısından üçüncü dönem olarak nitelendirilebilecek 1980-1995 döneminde ise yine ilk döneme benzer gelişmeler yaşanmıştır. 1982 Anayasası'nın sendika kurma hakkını sadece işçilere tanıyan 51. maddesi doğrultusunda bu dönemde kamu görevlileri açısından herhangi bir sendikal hak söz konusu değildir. Bu dönemde askeri darbenin sorumlusu olarak görülen sendikalara karşı izlenen baskıcı

tutum dolayısıyla, 1971 sonrası gerileme gösteren memur sendikacılığı tekrar filizlenme aşamasını ancak belli bir süre sonra yaşayabilmiştir.

1986 yılından itibaren başlayan ve eğitim hizmet kolunda öğretmenlerin çabaları ile hareketlenen memur sendikacılığı, imzalanan uluslararası belgeler doğrultusunda ve doktrindeki bazı görüşlerden hareketle sendikal hakların mevcut olduğu düşüncesi ile örgütlenmeler ve toplantılarla yeniden oluşum süreci hız kazanmıştır. Bu süreçte öğretmenlerin bilinçli ve örgütlü hareketleri kamu görevlileri sendikacılığı açısından son derece önemlidir. Bu dönemde önemli bir kitle olarak siyasi partilerin de hedefinde bulunan kamu görevlileri, bu güçlerini kullanma aşamasında başarısız olmuşlardır. 1991 genel seçimleri öncesi kamu görevlilerine sendikal hak vaatlerinde bulunulmuş ancak ne yazık ki toplu pazarlık gibi bir haktan mahrum bulunan kamu görevlileri bu süreci avantajlı olarak kullanamamış ve iktidara gelen partilerin seçim öncesi vaatlerini tutmaması sonucu istediği haklara da kavuşamamıştır. Bu dönemden sonra özellikle 22 Nisan 1992 tarihli Danıştay kararı ile 87 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri'nin onaylanması sonucu kamu görevlileri sendikacılığının hukuksallaşma süreci başlamış ve önemli aşama kaydetmiştir. (Koç ve Koç, 2009: 231). Kamu görevlileri sendikacılığı açısından dördüncü dönem, kamu görevlileri sendikacılığının hukuksallaşması dönemidir. Bu dönemde kamu görevlileri sendikacılığı ikinci dönemden farklı olarak belli bir mücadelenin sonucunda elde edilen hakların kullanılmasını yaşamıştır. 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanununun 4. maddesi ile 1982 Anayasası'nın 53. maddesinin 2. ve 3. fıkraları arasına yeni bir fıkra eklenerek kamu görevlileri sendikalarının kurulması ve toplu görüşme ile üyeleri adına yargı mercilerine başvurma hakkının önü açılmıştır. Bu değişiklik yeterli olmamakla beraber, bu döneme kadar hukuksal bir temele oturmayan kamu görevlileri sendikaları için hukuki temeli oluşturmuştur.

Bu dönemde bahsedilmesi gereken bir diğer hukuki kaynak 05.08.1999 tarihli Başbakanlık Genelgesi'dir. Genelge'de o dönemdeki hukuki mevzuata değinilmekte ve mevzuatın yorumlanmasının hem uluslararası sözleşmeler temel alınarak yapılması gerektiği vurgulanmakta, hem de kamu görevlileri hakkında özel bir kanun çıkarılıncaya kadar sürecek dönemde kamu yetkililerince kamu görevlileri sendikalarına karşı alınması gereken tavrın niteliği açıklanmaktadır. Buna göre; bu dönemde, yani 4688

sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkıncaya kadar, kamu görevlileri sendikalarının kurulması meşrutiyet kazanmaktadır. 2001 yılında 4709 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 51. Maddesinde yapılan değişiklik ile sendika hakkı tekrar 40 yıl önceki gibi çalışanlar için öngörölmüş ve kamu görevlileri sendikacılığının önündeki tüm engeller kalkmıştır. İlk memur sendikasının kurulduğu tarihten bu yana en hareketli günlerini yaşayan kamu görevlileri sendikaları nihayet 25.06.2001 tarihinde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile bir mücadelenin sonucu elde edilen, sınırlı da olsa kazanılmış hakları içeren bir kanuna kavuşmuştur.

2.4.1. Osmanlı'da Bağımlı Çalışanların Örgütlenmesi

Sendikalar ilk defa “sanayi inkılâbının” olduğu ölkelerde başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayinin gelişmesi bizzat İmparatorluğun içinden gelen şartlarla geç başlamıştır. Avrupa'da sanayinin başladığı yıllarda Osmanlı'da en ileri ve en güçlü devletlerdendi, fakat devletin temelini teşkil eden toprak sisteminin bozuluşu yüzünden Avrupa devletlerine nazaran geri kalmaya başladı. Savaş ganimetlerinin azalması, vergilerin halkı fakirleştirmesine karşılık padişahların alabildiğine müsrif olması bir anda gelir kaynaklarını tüketmiştir (Günel, 19???: 17).

1845 yılında İstanbul'da polis teşkilatı kuruldu. Bu nedenler kabul edilen polis Nizananamesinde polis verilen görevler asında, işini gücünü bırakarak karışıklık ve bozgunculuk çıkaran işçilerin ve örgütlerin önlenmesi de yer almaktaydı. Osmanlı imparatorluğunda ilk fabrikaları kuran devlet ve kapitülasyonlar sayesinde fabrika açan, gayri Müslimlerdi. Bu fabrikaların asıl amacı ordunun ihtiyacını karşılamaktı. Örneğin, harp ile ilgili ihtiyaçlarının giderilmesinde, küçük çapta da olsa sanayi faaliyetlerine girişilmişti. Bu konudan olmak üzere tersaneler yapılmış ordunun ihtiyaçlarının gidermek üzere bir baruthane kurulmuştu. Ancak bundan sonradır ki böyle küçük sanayi merkezleri, etrafına işçiler toplanmaya, yavaş yavaş örgütlenme fikri uyanmaya başlamıştır (Ünsal, 1999: 62).

İşçi hareketlerinin tarihine bakılırsa ilk göze çarpan Loncalardır. Loncalar 19.Yüzyıl başlarında kurulmuş esnaf dernekleridir. Ve el sanatlarıyla uğraşanlara örgütlenme olanağı vermişlerdir (Günel, 19???: 17).

Osmanlı İmparatorluğunda Türkiye’de lonca geleneğinden kaynaklanan uygulamalar, yeni örgütlenmeler düzeyinde de etkili olmuştur. Zanaat zihniyeti uzun zaman etkinliğini sürdürmüştür ve işçi örgütlenmelerini de etkilemiştir. Bu nedenle birçok işçi örgütünde fütüvvet ilkelerinden esinlenmiş değerleri bulmak mümkündür.

Nitekim birçok işçi örgütü 1325 tarihli Esnaf Cemiyetleri talimnamesi ile kurulmuştur. Örneğin 57 cemiyetten oluşan İstanbul Esnaf Teşkilatı, işçilerden ustalara ve işverenlere kadar, değişik statüde çalışanları içeriyordu. Osmanlı İmparatorluğunda kurumsal olarak sendika örgütlenmelerinin arkasında doğal bir örgütlenmenin kendiliğinden var olduğunu söylemek doğru olacaktır (Koç, 1994: 87).

Osmanlı İmparatorluğunda kurulan ilk işçi örgütlerinden biri, 1894-1895 yıllarında Tophane fabrikalarında kurulan Osmanlı Amele Cemiyetidir. Amele Cemiyet varlığını, sadece bir yıl sürdürebilmiştir. Cemiyetin yöneticilerinin tutuklanmaları ve sürgüne gönderilmeleri ile kuruluş ortadan kalkmıştır. II. Meşrutiyetle birlikte işçi örgütlenmelerinde artışlar olmuştur. 19. yüzyılda artan sanayileşme ve buna bağlı olarak işçi sayısındaki artış ve II. Meşrutiyetin tüm yasal ve fiili sınırlamalara rağmen getirmiş olduğu görece özgürlük ortamı başlıca artış nedeni olmuştur. Bu dönemdeki işçi örgütlenmeleri genişlemiş bir yapı arz etmektedir. Ayrıca işçi kuruluşlarında II. Meşrutiyetle gelen siyasi akımların etkisi de önemli ölçüde etkili olmuştur. Özellikle sosyalist nitelikli akımlar, bu kuruluşlarda yaygın olarak var olmuşlardır (KESK: 2010).

1910 yılı ortalarında İstanbul ve Selanik başta olmak üzere, İzmir, Zonguldak, Drama ve Kavala gibi kentlerdeki demiryolu, tütün, yükleme ve maden işçileri, terziler, kunduracılar vb meslek çeşitleri, sendikalarda ve sendika dışı işçi kuruluşlarında örgütlenmiş durumdaydılar. Hatta işçilerin Rumeli kesimindeki örgütlenme girişimleri, 1909 yılı ortalarında kurulan ve üyelerinin çoğunluğu Yahudi nüfus tarafından oluşturulan Selanik Sosyalist İşçi Federasyonu ile bir üst düzey kuruluşun doğması ile sonuçlanmıştır. Sınıf temeline ve sosyalist düşünceye dayanan ilk işçi örgütleri, Selanik ve Makedonya’da Bulgar işçilerince kurulmuş, Türk ve Makedonya işçilerinin mesleki örgütlenmesine geniş ölçüde katkıda bulunmuştur. Bunun dışında Türkler tarafından kurulan siyasi yapısı olan başlıca örgütler ise Harbiye İşçi Sendikası, Tütün Rejisi İşçileri Cemiyeti gibi örgütlenmelerdi (Koç 1995: 56).

Osmanlı İmparatorluğunda, bağımlı olarak çalışan bir diğer grup memurlar olmuştur. 1913 yılı itibariyle devletin kamu hizmetinde istihdam ettiği kişilerin sayısı 132000’ni bulduğu ifade edilmektedir. Bu kesimde bağımlı olarak çalışanlar, işçiler gibi bir bağımlı çalışan kategorisi oluşturmaktan çok, genellikle egemen toplumsal güç olan asker-sivil bürokrasi içerisinde yer almaktadırlar. Bu grupta yer alanların ücretleri, yaşam düzeyleri oldukça yüksektir. Örneğin 19.yüzyıl itibariyle İzmir’deki İngiliz konsolosunun yıllık ücreti 20.000 kuruşken Bursa Valisi 200.000 kuruş maaş almaktaydı. Birinci Dünya Savaşı ile birlikte ücretlerde düşüşler olmuş, memur maaşları, savaş sonunda alım gücünü yüzde yetmiş-seksen yitirmiştir (Kamu-Sen: 2010).

1908 yılından önceki dönemde Osmanlı İmparatorluğunda gerçekleşen işçi hareketlerinin çoğu grev şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu işçi hareketleri büyük ölçüde sendika benzeri kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Doğal örgüt yapısı içerisine gerçekleştirilen bu hareketlere işçi liderleri öncülük etmiştir. Bu grevler ekonomik nitelik taşıyan grevlerdir. Ekonomik nedenlerin başında çalışma koşullarının en önemli unsuru olan, ücret gelmektedir. Bu grevler daha çok geçmiş dönemlere ilişkin ücret alacaklarının ödenmemesinden dolayı gerçekleştirilmiştir (Gülmez, 1993: 63). Yani grevler günümüzdeki deyimle hak uyuşmazlığından kaynaklanan grevlerdir. Örneğin, Kasımpaşa Tersane İşçilerince 1873 yılında gerçekleştirilen grevin temel nedeni, 11 aylık hak edilmiş ücret alacaklarını ödenmesidir.1908 yılına kadarki dönemde gerçekleşen grevler bölümünde, işçiler greve gitmeden önce, sorunlarını dilekçe ile resmi makamlara iletmişler, bir sonuç alınamayınca greve gitmek zorunda kalmışlardır. II. Meşrutiyetle birlikte grev sayısında artışlar olmuştur. Meşrutiyetin gelmesi; işçilere, müreffeh bir hayata kavuşmak konusunda büyük ümitler vermişti. Meşrutiyetin hemen arkasından, 2–2,5 aylık bir sürede, birçok iş kolunda, on binlerce kişinin katıldığı grevler gerçekleştirildi. Bu grev patlamasını nedenleri, zaman içerisinde işçi sorunlarının, çözülemeden birikmiş olmasıdır. Ancak bu birikimi harekete geçiren ve grevler biçiminde ortaya çıkmasına olanak sağlayan, kuşkusuz II. Meşrutiyetin getirmiş olduğu görece özgürlük ortamıdır. Bu grevlerin nedenleri de büyük ölçüde ücret konusuna ilişkindir. Geçmiş dönemlerdeki işçi ücretlerinin ödenmesinin yanında, daha önceki dönemlerde fiyat artışları nedeniyle satın alma gücündeki düşüşü, sağlanacak yeni ücret artışları ile telefi etmek düşüncesi de egemen olmuştur (KESK: 2010)

Bu grevler sonucunda işçiler önemli ücret artışları elde etmişlerdir. Hatta bu ücret artışının çoğu zaman kolaylıkla elde edildiği, işçilerin sadece talep ederek yüzde on ile yirmi beş arasında ücret artış sağladığı belirtilmektedir. II. Meşrutiyeti sonrası ücret artışı başlıca iki nedene dayanmaktadır. İlk neden savaş nedeniyle emeğin kıtlaşması diğeri ise işçi örgütlenmeleri ve grevlerin büyük sıçrama göstermesidir. 1908 grevlerinin işçiler üzerindeki olumlu etkisi, sadece sanayi kesiminde değil, diğer kesimlerde örneğin madencilikte de gözlemlenmiştir. Ereğli Kömür Havzası'nda yabancı sermayeli Ereğli Şirketinin işçileri, 1908 yılı sonrasında dört grev gerçekleştirdiler. Bu grev sonucunda işçi ücretlerine, ortalama yüzde otuz dolayında zam yapıldı. Anadolu Demiryolu Şirketinde gerçekleştirilen grevde ise işçiler ücret artışı taleplerinin bir bölümünü elde ettiler.

1908 grevleri, çalışma koşulları bakımından olumlu sonuçları beraberinde getirmiştir. Örneğin daha kısa çalışma saatleri, tıbbi hizmetlerin geliştirilmesi, işveren tarafından hastalık ve ölüm yardımları yapılması gibi. Osmanlı İmparatorluğunda II. Meşrutiyetle birlikte ortaya çıkan nispeten özgür ortam, ortaya çıkan kadın hareketleri ve işçi grevleri bunlara alışkın olmayan kamuoyunu tedirgin etmiştir (Gülmez, 1993: 14).

Devlet otoritesinin sağlanamamış olması da Meşrutiyet aleyhine bir puandı. Ayrıca bazen şiddetinde etkili olduğu bu grevler rejimi korkuttu. Başlangıçta istibdat dönemine karşı yönetim pekiştirme ve kitleleri kazanma özlemiyle grevler hoş görü ile karşılanırsa da yaşanan durum İttihatçıları tutum değiştirmeye yöneltmiştir. Böyle bir durumda 1908 işçi grevleri, önce fiili, sonra da yasal bir dizi engellemelere maruz kalmıştır. Fiili olarak artık grevler zabıta ve asker güçleri ile bastırılıyor, elebaşı ve teşvikçiler yakalanıyor bu yüzden çatışmalar çıkıyor, bazı iş yerleri yıkılıyordu. 1908 yılında yoğun olarak gerçekleştirilen grev hareketlerini zayıflatmak amacıyla yasal düzenleme yoluna gidilmiştir. 27 Temmuz 1909 yılında "Tatil-i Eşkâl Kanunu" çıkarılmıştır. Bu dönemde yapılan önemli yasal düzenlemelerden Biri de yine aynı tarihli Cemiyetler Kanunudur (KESK: 2010).

Tatil-i Eşgâl Kanunu; çalışma ilişkileri tarihinde, toplu iş ilişkileri konusunda, dolaysız bir biçimde düzenlemeler yapan ilk kanundur. Ayrıca içeriği itibariyle Osmanlı İmparatorluğu üzerin de o zamana kadar düzenlenmeyen temel konularda, önemli hükümler getirmiştir. Bu konular arasında sendikalar, iş uyuşmazlıkları konusunda

uzlaşma süreci ve grev bulunmaktadır. Bu kanun tüm bağımsız çalışanları kapsamına almamaktadır. Yasa kapsamına kamuya yönelik hizmet veren kuruluşlarda çalışanlar girmektedir.(demiryolu, tramvay, liman, kuruluşları.).Tatil-i Eşkâl kanununun kapsamına giren bu kuruluşların ortak özellikleri, çok sayıda işçi çalıştırıyor olmaları ve sermaye paylarının daha çok yabancı işverenlere ait olmasıdır. Yasanın 11.maddesine göre daha önce kurulmuş olan sendikalar yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte ortadan kalkmış, işçi ve işverenlerin sendika kurmaları yasaklanmış oluyordu. İş uyuşmazlıkları açısından ise uzlaştırma kurumu ilk kez 1909 tarihli bu kanunla düzenlenmiştir. Yasa kapsamına giren kuruluşlarda işçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıklar yasayla çözümlenecekti.

Uyuşmazlık çıktığında işçilerce üç kişilik bir heyet seçilecek, bu heyet uyuşmazlığı Ticaret ve Nafia Nezaretine bildirecek, bakanlıkta durumu yine üç gün içerisinde, uyuşmazlığın konu olduğu kuruluşa bildirecektir. Kurumda kendine üç temsilci atayacaktı kurum bu koşulu yerine getirmese, çalışanların isteklerini kabul etmiş sayılacaktı (KESK: 2010).

Eğer bu koşul sağlanmışsa bakanlıkta bir memur atayacak, bu memur başkanlığındaki yedi kişilik uzlaşma kurulunca uzlaşma konusu ele alınacaktı. Uyuşmazlık oybirliği ile çözüme ulaşırsa taraflar için bağlayıcı olacaktı. Uzlaşma sağlanamazsa işçiler greve gitme özgürlüğüne sahip oluyorlardı. Ancak yasa grev özgürlüğüne kısıtlamalarda getirmişti. Çalışma özgürlüğünü ortadan kaldıran her türlü hareket ve gösteri yasaklanmıştır. Greve katılmak istemeyenler zorlanamayacaktır, zorlamada bulunanlar cezalandırılacaktır. Grev özgürlüğünü kısıtlayan bir başka madde de; savaş ve yakın savaş tehlikesi durumlarında hükümetin genel istikrarı sağlamak amacıyla işçi taleplerini incelemeyi ertelemesi veya tamamen vazgeçmesinin mümkün olduğu düzenlenmektedir. Bu hüküm; dönemin koşullarında, iktidara keyfi davranmak için açık bir kapı bırakmış oluyordu

1912 Balkan Harbine kadar devam eden bu durum, bu sırada devlet baskısının biraz hafiflemesiyle tekrar işçi teşekkülleri başlamışsa da başarılı olamamış 1818'den sonra Anadolu da başlayan Kurtuluş savaşı işçilerin çalışarak mucizeler yaratması ve fedakârlıklarının bariz örneğini göstermiştir. kısaca özetlenirse; bu dönem sendikacılığında ekonomik mücadele ile padişahın istibdat yönetimine karşı girişilen

siyasal mücadele içi içe yürütülmüştür. Yine bu dönemde sendikal faaliyetler devamlılıktan yoksundur ve bu dönemdeki sendikal faaliyetler geniş ölçüde Osmanlı Devleti'nin bakısına maruz kalmış, gerçek amaçlarından saptırılmak istenmiştir (Günel, 1997: 20). Ekonomik güce ve eğitim olanağına sahip hâkim sınıf kesimlerinden ve gayrimüslimlerden oluşan Osmanlı memurları yaptıkları hizmet karşılığında kendileri için vergi toplama ayrıcalığına sahip özel bir statüye tabiydiler. Emekçi sınıf ve tabakaların ürettikleri değer bir bölümüne devlet adına vergiler yoluyla koyarak devletin savunma ve asayiş işleyişini yerine getiren Osmanlı bürokrasisi ile diğer sınıf ve tabakalar arasında başından itibaren karşıtlıklar oluştu. Batıda gelişen kapitalizm karşısında gerileyen Osmanlı İmparatorluğu'nun iç ve dış sömürü ile elde ettiği gelirlerin azalması, memurların gelirlerinde de azalmaya yol açtı. Tanzimat döneminde memurların kendi adlarına halktan vergi toplamalarına son verilmesiyle memurların önemli bir kesimi eski konumlarını yitirirken, kimileri de gelir azalışını rüşvet ve kaçakçılıkla telafi etmeye girişti. Bu gelişmelere rağmen bu dönemde memurların işten atılmaları anayasal düzeyde zorlaştırılarak iş güvenceleri sürdürülmüştür (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-1, 1996: 357).

2.4.2. Cumhuriyetin Kuruluşundan 1980'e Kadar Olan Dönem

Cumhuriyet döneminde, memurlarla ilgili ilk yasal düzenleme, 18 Mart 1926 tarihini taşıyor. Bu düzenlemede memurların örgütlenmelerine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır (Akalın, 1995: 97). Yani ne 1926 yılında kabul edilen Memurin Kanunu'nda, ne de başka yasalarda memurların sendikalaşmasını yasaklayan bir madde yoktu (Çaralan, 1993: 47).

Ancak, 1909 tarihli Tatil-i Eşkâl yürürlükte sayılarak, sendika hakkı memurlar için de yasal hükümlerin içinde yer alıyor. Tatil-i Eşkâl, 3008 sayılı İş Kanunu'nun yürürlük tarihi olan 15 Haziran 1937'de yürürlükten kalkmış sayıyor.

Türkiye'de memurlara sendikalaşma hakkı, 27 Mayıs 1949 tarihinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin, 8 Ağustos 1951 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin sözleşmesinin ve 19 Mart 1954 tarihinde İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin TBMM tarafından onaylanmasıyla tanındı. Ancak bu dönemde bu sözleşmelere dayanılarak toplumsal bir hareket geliştirilemedi (Çaralan, 1993: 43).

Kamu kuruluşlarındaki devlet memurları, gerek sahip oldukları belirli ayrıcalıklar, gerekse işveren gibi davranmaları nedeniyle, diğer işçilerin tepkisini çekiyorlardı. Bazı kamu kuruluşlarında genel müdürün aynı zamanda CHP örgütü içinde üst düzeyde görev alması, işçilerin gözünde, çekilen sıkıntılar açısından memurlar ile CHP'yi özdeşleştiriyordu.

Cumhuriyet memurları donandıkları ideoloji ve misyonlarıyla, özellikle 1960'11 yıllara kadar şehir kulüpleri biçiminde örgütlenmelere yöneldiler ve bu kulüplerin hedefleri memurlarla tüccarları, sanayicileri ve diğer nüfuzlu kişileri bir araya getirip onlara burjuva kültürünü taşımak oldu. 1950 yılına kadar bunalımsız işleyen patronaj sistemi, DP'nin iktidara gelmesiyle istikrarsız bir nitelik kazandı. Bu tarihe kadar devlet partisi CHP ile bütünleşen memurlar, iktidarı ele geçiren burjuva, tüccar ve toprak sahipleri ittifakının sosyal ve ekonomik saldırılarına maruz kaldılar. Bu dönem memurlarının ast ve üst olarak ayrıştığı ve ortak çıkarlara sahip bütünleşmiş memur kitlesinin nesnel olarak aşınmaya başladığı yıllardı. DP'nin on yıllık iktidarı, Türkiye'nin toplumsal yapısında hızlı değişimlerin olduğu, sermaye birikiminin hızlandığı, ticaret ve sanayi burjuvazisinin güçlendiği dönem olarak tanımlanabilir. Bu dönemde en büyük kayba uğrayan kesim memurlar olmuştur. Memurların durumundaki gerileme ekonomik alanda ortaya çıkmıştı, 1930'lu yılların sonunda kendini gösteren bu düşüş 1950–1960 yılları arasında hızla artmıştır (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi–1, 1996: 367).

1961 Anayasası'nda sendikayla ilgili madde şuydu: “Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.”

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetli görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

Madde 46: (Değişik: 20.9.1971–1488 S.kanun/md.1).İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.

Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.

Ülkemiz, Cumhuriyetin kuruluşundan 1982'ye kadar iki anayasal dönem geçirmiştir.1924 Anayasası'nda, gerek işçiler gerek öbür kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünden bir kural yoktur.1961 Anayasası, ülkeye ve topluma, tüm kurum ve kuruluşlara işlemleri gereken demokratik, çoğulcu, katılımcı, çağdaş bir anayasal sistem getirmek istemiştir. Bu yüzden tüm çalışanlar sendikal örgütlenme hakkı getirmiştir. Kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hakkını açıkça tanıyarak Anayasal güvence altına alan ilk ve son anayasa 1961 Anayasası olmuştur. 60 Ancak 1961 Anayasası'nın 46. Maddesi tüm çalışanlara sendika kurma hakkını açıkça tanımasına karşın, o günlerin hareketli ortamında bile memurların sendikalaşmak için bir girişimi olmadı. Memurlar bir hareketlenmenin olmaması, 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasasının TBMM' de görüşülmesi sırasında da memurların bir tepki gelmediği için grevsiz, sendikasız, sıradan bir dernekten farklı olmayan bir memur sendika yasası çıkarıldı. Dahası yasa,; memurların, “devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak ve desteklemek amacıyla açık yer ve gösteri yürüyüşü” yapmalarını yasaklamıştı 624 sayılı yasanın kabulünden bir gün sonra , Türkiye Devleti Büro Görevlileri Sendikası 18.6.1965'te kuruldu (Çaralan, 1993: 45).

Bundan tam 45 yıl önce 8 Haziran 1965 yılında düzenlenen 624 sayılı yasa, düzenlenmeden önce, yürürlükteki Dernekler yasasının 12. Maddesi, anayasaya aykırılık savıyla yeniden düzenlemiştir. Bu düzenlemede 2 Temmuz 1964'de gerçekleşmiştir. Ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatleri korumak formülüyle belirlen memur sendikalarının amacı yasal düzenlemede yasaklarla donatılmıştır. Buna rağmen bu yasaya dayanarak 588 sendika kurulmuştur (Akalan, 1995: 98) ve 1971 Martına kadar, kurulan memur sendikaları sayısı 658'i buldu Taşçı, 1996: 104). Faaliyet yasağı; işçi işveren sendikalarıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla yardım ilişkisi; greve teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlar; Devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantılar ve gösteri yürüyüşleri yapmak; kurumlara ayrılmış yerlere, çalışma

saatleri dışında da olsa, sendika organlarının toplantı ve çalışma yapması yasaklanmıştı. Bunların yanında, sendikalar istek üzerine, üye sayılarını ve mali durumlarını, merkezlerinin bulunduğu yerdeki en büyük idari üstüne veya ilgili kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Ayrıca, dış kaynananlardan yardım alınması ve uluslararası kuruluşlara katılma, Bakanlar Kurulu kararına bağlanmıştır.624 sayılı Devlet personeli Sendikaları Yasası'na göre, sendika kurucusu olabilmek için, en az beş yıl kamu hizmeti yapmış olmak şarttı. Yüksek yargı organı üyeleri, üst düzey memurlar, askeri şahıslar, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı üyeler,, vb. bu sendikalara üye olamıyordu (Koç, 1994: 138).

Memur sendikaları ise TÖS ve nispeten İlk-Sen dışında yasaya harfiyen uydular. Ama TÖS, öğretmenlerin sosyal konumlarından da gelen etkiyle, memur sendik yasasını ciddiye almadan örgütlenip mücadele eden bir sendika olarak ilk memur grevini de gerçekleştirdi. TÖS ve İlk-Sen 15–19 Ocak 1969'da gerçekleştirdikleri eylemle Türkiye'de ilk memur grevini hayata geçiren sendikalar oldular. Bu yüzden de memur sendikacılığı ve onun tarihine ilişkin, 1960'lı yıllarda tek ciddi dayanak Tös ve nispeten de İlk-Sen'dir (Çaralan,1993: 47).teknik personelin 1970 yılı haziran ayı başlarında yaptığı boykot da gerçekte bir kısmı genel grevdir. Yine de 1961 Anayasası kamu çalışanlarının bir nedeni olmuştur. Bir yandan demokratik ve uygar ülkelerin sosyal haklarına anayasada yer verilmek istenmiş, öte yandan kimi alışkanlıkla ve gelenekler bırakılamamış, kimi korkular yenilememiştir.(Serim, 1995: 62)

Memuru “devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, devamlı vazife görmek üzere atanan, genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veya kefalet sandıklarından aylık alan kişi” olarak tanımlayarak, sözleşmeli ve yevmiyeli personeli kapsam dışında bıraktı. Kapsam dışında olanların sendika dışında kalmaları söz konusudur (Serim, 1995: 60). Devlet Memurları Yasası düzenlemesiyle, sendika konusunda da yeni düzenlemeler getirilmiş oldu. Bu düzenlemeler yeni kısıtlamalar olarak yasalastı. Yeni düzenlemelerin en önemlisi, birlikte çekilme, istifa ve toplu müracaat ve şikâyet yasağıdır

Sendika üyeleri için hiçbir güvence sağlamayan yasa, sendikaları devletten ve kamu yetkililerinden gelebilecek karışma eylemlerine de korumuş da değildir. Böylece ortaya, gerçek bir sendikacılık işlevini yürütebilecek örgüt yerine, yönetimle işbirliği

yapabilme, çeşitli konularda yönetime yardımcı olma, bağlayıcı olmayan önerilerde bulunma konumunda işlerliği olan yapılar çıkmıştır. Etkinlik olarak ise, sadece mesleki gelişme ve personel arasında yardımlaşmayı sağlayıcı işlevler yapılabilmektedir.

Devlet Personel Sendikalar Yasası'nın yürürlüğünden kısa bir süre sonra 14 Temmuz 1965'de 657 sayılı Devlet Memurları Yasası çıkarılmıştır. Memuru yeniden tanımlayan bu yasa toplu eylem ve hareketlerde bulunmayı ve toplu sözleşme yapmayı yasaklamıştır (Serim, 1995: 62).

Yasa koyucu Anayasa buyruğu doğrultusunda davranmamış, 624 sayılı yasa ile kurulan örgütlerin birer dernek niteliğini kazanmasına neden olmuş ve memurların gerçek anlamda sendika sahibi olmalarını asla istememiştir. Daha sonra yaşanan olaylar da bu kanıyı destekler biçimde gelişmeler göstermiştir. 1971 yılında Anayasa'da bazı değişiklikler yapılmış, 46. Maddedeki "çalışanlar" sözcüğü çıkarılmış "işçiler" sözcüğü eklenmiş ve 119. Maddede yapılan bir değişiklikle memurların sendika üyesi olamayacağı hükme bağlanmıştır (Engin, 2000: 128).

Memurların sendika kurmalarının yasaklanmaması üzerine, 1971- 1980 döneminde memur dernekçiliğinde büyük bir sıçrama yaşanmıştır. TÖS ve İlk-Sen yerine TÖB-DER, TEKSEN'in yerine TÛTED oluşturuldu (Çaralan, 193: 43).

Ayrıca TÛM-DER (20.1.1975) ve Mem-Der (23.1.1975) gibi tüm memurları kapsamayı amaçlayan memur dernekleri, EGO-DER, DDY-DER, TRT-DER (20.03.1977), TÛM-PTT-DER (25.10.1977), GENEL-DER, TEK-DER, TÛMZERBANL-DER, SAYIŞTAY-DER, gibi işyeri memur dernekleri kuruldu. ENERJİ-DER, POL-DER, TÛS-DER, TÛM-SAĞLIK-DER, TÛMAS, TÛMÖD gibi örgütler ise daha geniş nitelikteydiler. Bu dönemde birbirinin rakibi memur dernekleri kuruldu. TÛM-DER'in karşısına Akıncı Memurlar Derneği, Ülkücü Memurlar Derneği, Ülkücü Kamu Görevlileri Güç birliği derneği vardı. TÖB-DER'in karşısında ise Hürriyetçi Öğretmenler Derneği, Hürriyetçi Öğretmenler Yardımlaşma ve dayanışma Derneği, Mefkureci Öğretmenler Derneği, Ülkücü Öğretmenler Derneği yer alıyordu. POL-DER'in karşısına ise POL-BİR (Polis Birliği) kurulmuştu. Bu dönemde siyasal ilişkiler aracılığıyla işe girme ve işte kalma, memurları kamplaştırdı. Sınıf kardeşliğinin yerini siyasal ve kamplaşma ve çatışmalar aldı (Koç, 1994: 40).

2.4.3. 1980 Darbesi Sonrası Memur Sendikacılığı

1982 Anayasası, sendikal ve örgütlenme haklarına, serbestlik yerine sınırlamayı temel ilke olarak yaklaştı. Sınırlamayı, genel olarak sendikal hakların birbirine sıkı sıkıya bağlı ikili işleyişinin etkili biçimde yerine getirilmesini önleyici hükümlerle buldu. Çalışanların, hak ve çıkarlarını koruyup geliştirmeleri, bunun yanında, toplum içinde varlık ve ağırlıklarının duyurmalarına olanak veren bir yaklaşım ve içerikle birlikte düzenlenirse anlamlı olur. Buy ikili işlevin, kincisine getirilen sınırlandırmalar, çıkarların korunup geliştirilmesini de ters yönde etkileyecektir.(Akalın, 1995: 98) Anayasanın 51, 53 ve 54. Maddelerinde sendikal haklar yalnız işçiler için öngörülmüştür. Öbür kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünden Anayasa'da olumlu ya da olumsuz herhangi bir hüküm yer almamıştır. Yani anayasa, kamu görevlileri yönünden ne bu hakkı tanımış, nede yasaklamıştır. Örneğin 1961 Anayasasınının 119 maddesindeki gibi yasaklayıcı bir kural 1982 Anayasasında yer almamıştır (Ünsal, 1999: 87).

1982 Anayasasında Sendika Kurma hakkı:

Madde 51: İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetki mercie verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

- Sendikalara üye olmak veya üyelikten ayrılmak serbesttir,
- Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz,
- İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar,
- Herhangi bir işyerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz,

- İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır,
- Sendika ve üst kuruluşların tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyet'in niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.

Aslında Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa Tasarsısının 139. Maddesine kamu hizmeti görevlilerine sendikal örgütlenme yağı getiren bir kural konulmuştur. Ne var ki, söz konusu kural Milli Güvenlik Konseyi'nce tasarıdan çıkarılmıştır. Gerçi çıkarılma gerekçesi olarak “Anayasanın genel esaslarından bir kısmının yinelenmesi niteliğinde görülmesi” anlatımı kullanılmıştır, ama iki nedenle bu gerekçeye dayanılarak kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkının yasaklanacağı kanısına varılamamaktadır. Anayasa'da açıkça belirtilmeyen bir hak, hak kişisi yönünden yasaklanmamış, ancak aynı zamanda anayasal güvenceye de alınmamış anlamına gelmektedir. Anayasa'da hak olarak belirtilen her husus yurttaş devletten alacaklı kılar ve devlet eğer Anayasayı ihlal eder duruma düşmek istemiyorsa anayasada belirtilen hakları yurttaş sağlamak zorundadır.

Bu konuda sendikalaşmanın yasak olmadığı kanısında ilk kez Prof. Dr. Alparslan Işıklı, Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliği (TMMOB) tarafından düzenlenen 28–29 Aralık 1985 tarihinde Ankara'da toplanan Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumunda dikkat çekmiştir.(Koç, 1994: 74) Türkiye'de Anayasada olmadığı gibi, başka hiçbir yasa, tüzük veya yönetmelikte de memurların sendikalaşmasını yasaklayan bir hüküm yer almamaktadır.1982 Anayasasının 90. Maddesi şöyledir: “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz”

10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 27 Mayıs 1949 tarihinde onaylanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23/4 maddesi şöyledir: “Herkesin, menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır”

4 Kasım 1950 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 19 Mart 1954 tarihinde onaylanan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11i. Maddesi şöyledir: “Her şahıs asayışı ihlal etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla birlikte sendikalar tesis etmek

ve kendi menfaatlerini korumak üzere sendikalara girmek hakkı dahil olmak üzere, dernek kurmak hakkına hazidir”

1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanan örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin 98 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi ise, devletin yönetimi ile ilgili memurlar dışındaki tüm ücretlilere sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkını tanımaktadır. Sözleşme, bu hakların silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağını ise ulusal mevzuatla belirleneceğini benimsemiştir (Işıklı, 1979: 572).

Profesör Işıklı’ nın 1985 yılında ortaya attığı görüşü destekleyen bir başka durumda, Danıştay’dan gelmiştir. Memurların sendika kurmasının Anayasa’ya aykırı olup olmadığına dairi, hükümetin Danıştay 1. Dairesinden görüş almak istemesi üzerine, 22.4.1992 tarih ve E.136, K.147 nolu kararı ile “anayasa bütünü ile incelendiğinde, kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma haklarının anayasal bir hak olarak yer almadığını, ancak buna karşın bunu yasaklayan bir hükmün de bulunmadığı görülmektedir. Bir hakkın Anayasa’da yer almamış olması, yasa ile tanınmasına engel olamaz. Nitekim 1961 Anayasası’nın 47. Maddesinde yalnızca toplu sözleşme ve grev hakkından söz edilmiş, lokavt konusunda bir hüküm yer almamış olmasına rağmen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu lokavtı yasal bir hak olarak işverenlere tanımıştır. Kamun görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hüküm Anayasa’da olmadığına göre bu hususun kanunla düzenlenmesinde anayasa’ya aykırılık söz konusu olamaz” görüşünü bildirerek memur sendikaları ile ilgili yasal düzenlemenin yapılabileceği sonucuna varmıştır (Koç, 1995: 312).

Aksi görüşü savunanlar da vardır. Buna göre; anayasa dikkatle seçilmiş sözcükler kullanarak, memurların sendika kurma hakkını kabul etmemiştir. 1982 Anayasası ne zaman işçiler ile kamu görevlilerini, kendilerine bir temel hak tanımak açısından bir arada ele almışta, tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi “Çalışanlar” sözcüğünü kullanmıştır.(Serim, 1995: 68) Çalışmanın desteklenmesine ilişkin 49. Maddesinin 2. Fıkrasında, dinlenme hakkından söz eden 50/3 maddesinde, adil ücrete dair 55/2 maddesinde hep “çalışanlar” sözcüğünü kullanmıştır. Buna karşılık sendika kurma hakkından söz eden 51. Ve toplu sözleşme hakkına ilişkin 53. Maddesinde, lokavt ve grev hakkına ilişkin 54. Maddesinde hep “işçiler ve işverenler” sözcüklerini

kullanmışlardır. Öte yandan Anayasa'nın 128. Maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin "hak ve yükümlülüklerinin" kanunla düzenlenmesi gereğinden söz edilmesi nedeni ile bu haklar arasında sendika kurma hakkını da görmek ve bu hakkında kanunla düzenlenmesine cevap verildiğini ileri sürmek yanlıştır. Maddede yer alanlar özlük konularıdır. Özlük hak ve yükümlülükler hak sahibi kişinin sırf kendi özüne yani kendi kendisine ait hak ve yükümlülükler söz konusu olduğunda vardır ve sendikala kurma hakkı gibi ancak topluca kullanılacak bir hakkın memurlar ile diğer kamu görevlilerine ilke olarak tanındığı ve bu ilkenin düzenlenişinin kanuna bırakıldığı yolunda yorumlanamaz. (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-1, 1996: 360)

Bu tartışma 151 sayılı UÇÖ sözleşmesinin 1993 yılında onaylanması ile önemini kaybetmiş, arkasından da Anayasanın 53. Maddesine 23.7.1995 gün ve 4121 sayılı yasa ile eklenen fıkranın kamu görevlilerine sendika kurma hakkının açıkça tanınmasıyla kapanmıştır (Kırca, 1999: 25).

Hükümet 151 sayılı sözleşmeyi onaylamak ve anayasanın 53 maddesinde değişiklik ile memur sendikaları konusunda yasal düzenleme yapmak yükümü altına girmiştir (Ünsal, 1999: 57). Memur sendikaları ve üst kuruluşlarının üyeleri yargı mercilerine başvurabilecekleri ve idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilecekleri değişiklik metninde bildirilmiştir. Anayasa'nın 53. Maddesinde 23.7.1995 tarihinde 4121 sayılı yasa ile yapılan değişikliğin, 151 sayılı sözleşme hükümlerine yerine getirme konusunda atılmış önemli bir adım olarak görmek gerekir.

Yapılan değişiklik ile "kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan" ibaresinin metne eklenmesi kamu görevlilerine anayasa güvencesi altında sendikalaşma hakkı verip vermediği konusunda kuşku yaratmıştır.(Gülmez, 2002: 221).

Bu ifadeden kamu görevlilerine sendika kurma konusunda yönetimin izin vereceği ve dolayısıyla memur sendikalarının yönetimin iznine bağlı olarak kurulabileceği sonucu çıkar. Böyle bir yorumun sendika özgürlüğü, 87 ve 151 sayılı Sözleşmenin ruhuna uygun düştüğünü söylemek mümkün değildir.

Anayasa koyucunun toplu görüşme sonunda antlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni uygun idari ve kanuni

düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulur" ibaresi ile öngördüğü düzenin bir toplu iş sözleşmesi düzeni olmadığı açıktır. Bu düzenleme ile sendika bir danışma organı olarak düşünülmektedir. Anayasa toplu iş sözleşmesi yapmak hakkını işçilere tanımış olduğundan, memur sendikalarının 53. Madde çerçevesinde toplu sözleşme hakkından söz etmek zordur (Koç, 2009: 243).

BÖLÜM 3: TÜRKİYEDE MEMUR SENDİKACILIĞINDA KESK ÖRNEĞİ

3.1. Kamu Emekçileri Tarihi

3.1.1. Cumhuriyetten 1965'e Kadar Örgütlenme

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu emekçilerinin örgütlenmesi ve sendikalaşması işçilerden daha sonra başlamıştır.

1. Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı döneminde nitelikli insan gücünü oluşturanların bir bölümü savaşlar sırasında ölmüş, bir bölümünü oluşturan Ermeni ve Rumlar ülkeden ayrılmıştı. Bu nedenle nitelikli işgücüne olan gereksinim artmıştı.

Bu koşullarda nitelikli işgücüne sahip olanlara maddi ve manevi ayrıcalık tanınmıştır. Bu dönemdeki memurlar kulüpleri, yardım sandıkları ve kooperatifleri ile kendilerini diğer çalışanlardan ayırmışlardı. Bunun yanında çalışma süreleri, yıllık izin süreleri, ücretlerinin düzeyi, iş güvencesi ve sosyal güvenlik bakımından itibarlı ve ayrıcalıklı idiler. Örneğin; 1931 yılında memurların faal nüfus içindeki oranı yüzde 1.2 iken, milli gelirden aldıkları pay yüzde 7.1'dir.

Diğer yandan 2. Dünya Savaşı yıllarında piyasada zor bulunan ve karaborsada bulunan kimi mallar memurlara düşük fiyatla veriliyor ya da dağıtılıyordu. Nitelikli ve az bulunan emeğe sahip bu kesim örgütlenme gereksinimi duymadan önemli haklar elde ettiler. Bu nedenle de siyasal iktidarların yanında yer aldılar ve işçilerle diğer emekçi kesimlerden iyice ayrışarak, onların hedefi durumuna geldiler (Çelik, 1977: 84).

1950 öncesi memurlar sahip oldukları ayrıcalığında etkisiyle işveren gibi davranıyorlardı. Diğer yandan bu ekonomik ayrıcalık bazı bürokratların sermaye birikimine bile yol açmış, memuriyetten özel kesime geçenler olmuştur. Ülkemizde memurlar öncelikle tüketim kooperatifleri ve memur dernekleri kurdular. İlk memur sendikası, 1908 yılında II. Meşruiyetin ilanından sonra birden yaygınlaşan sendikalaşma ve grev hareketleri döneminde olmuştur.

1926 yılında kabul edilen 788 Sayılı Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun'da veya başka bir yasada ve hukuksal düzenlemede memurların sendikalaşmasını yasaklayan bir

hüküm olmamasına karşın, her hangi bir sendikal örgütlülük yaratılmamıştır (Ünsal, 1999: 67).

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş dönemlerinden başlayarak devletin “memur” statüsünde çalışanlara tanıdığı ayrıcalıklı durum ve 1950’lere kadar devletin memurlara sağladığı olanaklarla birlikte memurlar devletle özdeşleşmişti.

1923–50 döneminde bilinen tek grev Samsun, Adana ve Trabzon telgraf memurlarının 1925 yılında maaşlarının arttırılması talebi ile yaptıkları grevdir. Grevciler İstiklal Mahkemesine verilmiş, yargılama sonucunda Adana’dakilerin tümü beraat ederken, Samsun’dan 5 ve Trabzon’dan 1 telgrafçı cezalandırılmış, diğerleri beraat etmiştir (Koç ve Koç, 2009: 321).

II. Dünya savaşından sonra ve özellikle 1950’den sonra memurlar bu ayrıcalıklı konumlarını giderek yitirmeye başladılar. Bu yıllarda okumuş insan sayısı arttı ve okumuşluk bir özellik olmaktan çıktı. Memurların ayrıcalığı olan sosyal güvenlik gibi haklar işçilere de yaygınlaştırıldı. Burjuvazinin gelişimine paralel olarak ekonomik gücü elinde bulunduran, burjuvazinin siyasal iktidar üzerindeki egemenliğin artması, memurların eski itibarlarının azalması nedenlerindedir (Günel, 1996: 54).

Demokrat Parti döneminde genel olarak memurların toplumsal itibarı ve gerçek gelirleri gerilemiştir. Ancak bu yıllarda büyük miktarda yatırım yapıldığından teknik insan gücüne gereksinim artmıştı. Bu nedenle DP iktidarı teknik personele bazı ayrıcalıklar tanımayı sürdürdü ve bunun için teknik personel kararnamesi çıkardı.

Ancak 70’li yıllarda bu statüde ortadan kalktı ve kamuda çalışan işçilerin gerçek gelirleri memurların gerçek gelirlerini aştı.

Bu dönemlere kadar kamu çalışanlarının sendikalaşmamasının en önemli nedeni kendilerine tanınan ayrıcalıklardır (KESK, 2010).

3.1.2. 1965–71 Döneminde Sendikal Örgütlenme

Ülkemizde “memur”, “sözleşmeli personel” adı altında istihdam edilen kamu emekçileri cumhuriyet tarihi boyunca 1960’lara kadar cemiyet, birlik ve dernek şeklinde örgütlenmişlerdir. Sendikal örgütlenmesinin birinci dönemi ise 1961 Anayasası’nın tanıdığı örgütlenme hakkının hayata geçirilmesiyle başlamıştır. 1961 Anayasası’nın 46.

maddesi, “İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin de” önceden izin olmaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma hakkını kabul etmiştir. Bu çerçevede “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” 08.06.1965 yılında 624 Sayılı Yasa ile çıkarılmıştır (KESK, 2001: 25).

624 Sayılı Kanun, kamu çalışanlarına grev ve toplu sözleşme hakkı tanımamakta, yalnızca örgütlenme hakkını tanımaktadır. Kanun, sendikaların üyeleri adına toplu sigorta sözleşmeleri yapabileceğini ve çeşitli konularda görüş bildirileceğini belirtmiştir. Bu kanun sonrasında 658 sendika kurulmuş ve kamu emekçilerinin yarıya yakını bu sendikalara üye olmuştur.

Bu dönemde faaliyette bulunan sendikal örgütlenmelerden, eğitim emekçilerinin örgütlendiği Türkiye Öğretmenler Sendikası (TÖS) dışında hiç bir örgütlülük günümüze yansıyan, tarihte derin izler bırakacak bir sendikal birikim ve mücadele deneyimi taşıyamamıştır (Koç ve Koç, 2009: 334).

12 Mart 1971 darbesi sonucu kamu emekçilerinin sendikal örgütlenmesi yasaklanmış ve mevcut sendikalar kapatılmıştır. Daha sonra kamu emekçileri çeşitli dernekler bünyesinde örgütlenmelerini devam ettirmişlerdir.

12 Eylül askeri darbesi öncesi dernek çatıları altında çalışmalarını yürüten kamu emekçileri, o dönemlerde de demokrasi mücadelesinde etkin olarak yer almışlar ve demokratik toplumsal muhalefetin önemli bir bileşeni olmuşlardır.

3.1.3. 1980 Sonrası Örgütlenme

12 Eylül 1980 askeri darbesi ile toplumun diğer emekçi ve sistemin muhalif kesimleri gibi kamu emekçileri de ekonomik, sosyal ve siyasal hak kayıplarına uğratılmış, zora, şiddete ve sindirmeye dayalı baskı altında tutularak örgütsüzleştirme politikalarına maruz kalmışlardır. 1985 yılında bilim insanlarının kamu emekçilerinin sendikal örgütlenmelerinin ve sendika kurmalarının önünde Anayasal bir engel olmadığı, Uluslararası Sözleşmelerin ve 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin kamu emekçilerine sendikal örgütlenme hakkı tanıdığı yönünde yapılan yorumlar ve açıklamalar kamu emekçilerinde yankısını bulmuş, sendikal örgütlenme çalışmalarının yönlendirilmesine katkısı olmuştur. 1980 sonlarında kamu emekçileri bir taraftan yaratmış olduğu derneklerle sendikal örgütlenme faaliyetlerini yürütürken, diğer taraftan da eylem ve

güç birlikleri oluşturarak kendi ekonomik ve sosyal haklarına sahip çıkma temelinde eylemli bir sürece girmişlerdir.

Kamu emekçileri 1987 yılından itibaren mesleki örgütlenmelerde sendikalaşmayı tartışmaya başladılar. Bunun için Sendika Yürütme Komisyonları (SYK) oluşturdular. SYK'ların önderliğinde telgraf çekme eylemleri, yemek boykotları, kitlesel basın açıklamaları, paneller, kapalı salon toplantıları gibi etkinliklerde bulundular. Bu dönemde nasıl bir sendika sorusunda yanıtlanmaya çalışıldı. Genel yönelim, işkolu temelinde örgütlenmiş, grevli toplu sözleşmeli bir sendika üzerine görüş birliğine varan bir sonuca ulaşılmıştı (Koç ve Koç, 2009: 347).

1987–1990 yılları arasında 12 Eylül döneminin egemen kıldığı yasaklar psikolojisi kırılmaya ve geleneksel “memur” kültürü ve davranışını aşmayı hedefleyen çalışmalar yürütüldü. Kamu emekçileri bu dönemde sürdürülen faaliyetin merkezileşmesi ve güç birliği oluşturulması için Kamu Çalışanları Platformunu (KÇP) oluşturdular.

3.1.4. Sendikal Örgütlenme

İlk olarak 28 Mayıs 1990 yılında eğitim emekçileri EĞİTİM-İŞ'i (Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası) kurdu. Ardından EĞİTİM-SEN (Eğitim, Bilim ve Kültür Emekçileri Sendikası) ve TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye Memurları Sendikası)den başlayarak çok sayıda sendika kitlesel başvurularla kurulmaya başlandı. Hakların örgütlü mücadele ile alınabileceği inancı giderek tüm kamu emekçilerinde yankı bulmaya başlamıştı (Çaralan, 1993: 38).

Yıllık hak kayıplarını telafi etmek için alanlara çıkan işçilerin 89 Bahar Eylemleri olarak bilinen eylemlilikleri bu süreci hızlandıran temel etkenlerden biridir.1990-91 yılları sendikaları kurma ve yaşatma yılları olarak tanımlanabilir. Bu dönem baskılarla ilk karşılaşılan yıllar olmuştur. Kurulan sendikaların tümü hakkında kapatma davaları açılmış, bazı yöneticiler geçici sürelerle görevden uzaklaştırılmış ve sendikalar mühürlenmeye başlamıştır. Ancak devletin bu baskısı karşısında kamu emekçileri geri adım atmamışlardır. Bir yandan hukuksal alanda girişimlerini sürdürürken, diğer yandan fiili ve meşru temelde mücadelelerine devam etmişlerdir. Sendikaların mühürleri sökülerek çalışmalar sürdürülmüştür.

Sendikaların kurulmasıyla birlikte Sendika Yürütme Komisyonlarının işlevi de bitmişti. Bunun yerine 24.02.1990 tarihinde 7 sendika Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu'nu (KÇSP) oluşturdular. KÇSP Haziran 1992'de yapılan 79. ILO Uluslararası Çalışma Konferansına iletmek üzere ILO Genel Direktörüne bir rapor göndererek sendikal hakları baskı altına alan uygulamalarla ilgili örnekler verdi (Koç ve Koç, 2009: 347).

20 Ekim 1991 tarihinde yapılan genel seçimlerde bütün siyasi partiler, seçim bildireleri ve propagandalarında “kamu çalışanlarına sendika kurma hakkı tanıyacıklarını” işlediler. Seçim sonrasında kurulan SHP-DYP Koalisyon Hükümeti programında, kamu çalışanlarının sendika kurabileceklerine dair gerekli yasal düzenlemelerin yapılacağı vaat ediliyordu.

Bu dönemde “işçi sendikalarının kamu çalışanları mücadelesine destek vermemesinin yarattığı zemin kamu çalışanları sendikalarında ayrı sendika yasası talebinin öne çıkmasına neden olmuştur.

Bu süreç yaşanırken 26 Ocak 1991 tarihinde 12 Eylül sonrasının ilk mitingi “Kamu Çalışanları Sendikal Haklar Mitingi” adıyla İstanbul'da düzenlendi. 20 Şubat 1991 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından Valiliklere gönderilen bir yazıda çeşitli gerekçeler ileri sürülerek, kamu emekçilerinin sendika kurma girişimlerinin “yürürlükteki mevzuata aykırı” olduğu bildirildi. Bu genelge ile baskılar ve kurulan sendikalara yönelik baskıcı girişimler ve sendika üzerine kapatma girişimlerinin daha da arttı.

Sendikalar kuruluş için valiliklere başvurduğunda, valiler bildirimleri kabul etmemeye başlayınca, sendikacılarda PTT aracılığıyla bildirimde bulunmaya başladı. Bu şekilde yapılan engelleme girişimleri başarıya ulaşamayınca bu kez kurulu sendikaların kapatılması istemiyle davalar açılmaya başladı. Ancak tüm davalar sendikaların lehine sonuçlandı. Hükümetlerin çalışmaları engellemeye yönelik diğer bir çabası sendika genel kurullarını yaptırmama şeklinde sürdü. EĞİTİM-İŞ sendikası tarafından İçişleri Bakanlığının yasakçı genelgesinin iptaline ilişkin dava 1992 yılında kabul edilerek, önemli bir hukuksal başarı elde edildi (Koç ve Koç, 2009: 273).

3.2. KESK ve Memur Sendikacılığındaki Mihenk Taşları

Memur statüsüyle çalışan kamu emekçileri tarihinin KESK'e kadar olan bölümünü incelendiğinde, çalışmaların ve yapılan eylemlerin, kurulan dernekleri ve sendikaların birçok badirelerin sonucunda bedeller ödenerek ortaya çıktığını görmekteyiz. Cumhuriyet'in ilk yıllarında Memur hukukunu ilk kez genel ve toplu nitelikte düzenlemeye kavuşturan 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin kanunu, sendikal haklara açık bir yer vermemiştir; fakat hala da süregelen grev yasağı o dönem Tatil-i Eşgal kanunuyla açıkça yasaklanmaktaydı.1938 yılındaki Cemiyetler kanunu da memurlar için; ancak 1964 yılında kaldırılan dernek kurma yasağını getirmişti.

Sosyal devlet ilkesini ilk kez benimseyen 1961 Anayasası, sendika hakkının kişi yönünden uygulama alanına ilişkin bir ayırım gözetmeyerek hakkı tüm çalışanlara tanıdı ilgili yasaya göre “Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir” Böylece 1961 Anayasası, işçi sendikacılığının yanı sıra memur sendikacılığı için de bir dönüm noktası oldu, Ancak Anayasa, “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir” kuralına yer vererek, memurlar için ayrı bir yasal düzenleme yapılarak sınırlamalar getirilmesine olanak tanıdı, Maddenin gerekçesinde de “kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerinki gibi kayıtsız olamaz, Bu alanda konulacak sınırları, ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit edecektir” denilerek, bu yaklaşım açıkça belirtildi (Koç ve Koç, 2009: 273).

1961 Anayasası'nın çıkarılmasını öngördüğü 8.6.1965 tarih ve 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kavramının içerdiği, işverene karşı hak ve çıkarları koruma ve geliştirme amacıyla savaşıma vermiş düşüncesini içermeyen, sendikaları yönetime karşı tavır koyan örgütler olarak düşünmeyen bir yasaydı, 6 yılı aşkın bir süre uygulanan yasa, memur sendikalarına, gerçek bir sendikacılık işlevi yerine getirme ve etkili bir baskı kümesi olma araç ve olanaklarından tümüyle yoksun bir etkinlik alanı çizdi; yalnızca yönetimle işbirliği yapma ve çeşitli konularda yönetime yardım etme ve bağlayıcı olmayan önerilerde bulunma olanakları tanımakla yetindi. Yasanın sıraladığı etkinlik türleri, daha çok sendika tanımında vurgulanan mesleki gelişmeyi ve personel arasındaki yardımlaşmayı sağlama amacıyla ilgiliydi Buna karşılık yasa, personelin

ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarını işveren devlete karşı koruma amacını gerçekleştirecek etkinliktir. Sendikalara personel hukuku ve başka konular üzerinde öneriler sunma, görüş bildirme, incelemeler yapma, işbirliğinde bulunma gibi karar sürecine en geri düzeyde katılma olanağı sağlayan yetkiler tanımakla yetindi. Kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye ve sendika enflasyonuna son derece elverişli bir düzenleme yaptı, Genel siyasal etkinlik yasağı getiren yasa, sendikaları da üyelerinin isteklerini yaşama geçirecek etkili savaşımların araç ve yollarından yoksun bıraktı, Sendika yöneticileri için hiçbir güvence sağlamadığı gibi, sendikaları devletten ve kamu yetkililerinden gelebilecek müdahalelere karşı korumadı Kamu personeli sendikalarının dış kaynaklardan yardım almasını ve uluslararası kuruluşlara katılmasını da Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı tuttu,14.7,1965 tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurlarına sendika hakkını tanıdı, grev hakkını ise yasakladı, Yasanın "Sendika Kurma" başlıklı 22. maddesi, sendika hakkını 624 sayılı yasaya yollama yaparak tanıyordu: "Devlet memurları, özel kanunun da belirtilen hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler, Bu meslek teşekkülleri, özel kanundaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.

1972'de yürürlükten kaldırılan 22. maddenin gerekçesi göz önüne alındığında, benimsediği sendikacılık anlayışı 624 sayılı yasanınkinden farklı değildir ve şöyle özetlenebilir: Memur sendikaları yönetim-memur ilişkilerinde bir araç olacak ve bu ilişkileri düzene sokacaktır, Böylece yönetim, sendikalar aracılığıyla memurların eğilim ve isteklerini öğrenebilecektir, Kısacası sendikalar, yönetimle işbirliğinin aracı olacak ve memur sendikalarının işlevi de bununla sınırlı kalacaktır, 657 sayılı yasanın günümüzde de aynen yürürlükte bulunan ve 624'e oranla grev yasağının kapsamını daha geniş tutan 27. maddesine göre "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır, Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi desteklemez veya teşvik edemezler; Grev yasağının iki resmi gerekçesinden birincisi, "kamu hizmetlerinin aksamasını sağlamaktır. İkincisi de, Anayasa'nın grev hakkını yalnızca işçilere tanımış, grevi memurlar için bir hak olarak güvenceye almamıştı (Sendikacılık Ansiklopedisi-2, 1996: 274).

Memurların örgütlü mücadelesi 1960 yılına kadar cemiyet, birlik ve dernek çatıları altında sürdürmüştü. Türkiye’de 1930 ve 1940’lı yıllarda da çeşitli memur dernekleri kuruldu Türk Hastabakıcı Hemşireler Cemiyeti 1933 yılında, Öğretmenleri Yardım Cemiyeti 1936 yılında, İstanbul Gümrük Memurları Yardım Cemiyeti 1938 yılında, İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü Memur ve Müstahdemleri Yardım Cemiyeti ise 1942 yılında kurulmuştu(Koç ve Koç, 2009: 277).. 1946 yılında Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Memurları Biriktirme ve Yardım Derneği kuruldu.

1949 yılından başlayarak ve özellikle 1950’lilerde köy enstitüsü mezunu öğretmenlerin oluşturdukları dernekler, kamu çalışanlarının örgütlenmesine çok önemli katkılarda bulundu.³ Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu (TÖDMF) da bu süreçte önemli bir rol oynadı.1961 Anayasası’nın 46. maddesi ile tüm ücretli ve aylıklı çalışanlara sendikalaşma hakkı tanındı. Bunun üzerine işçilerin ve memurların ortak örgütlenmesi doğrultusunda bazı girişimler oldu. Örneğin,1962 yılı başlarında Türkiye PTT Mensupları Sendikası kuruldu. Bu kuruluş, PTT’de çalışan ve PTT’den emekli olan herkesi bünyesinde bir araya getirmeye çalışıyordu.

Anayasa’nın 46. maddesinde tüm ücretli çalışanlara sendikalaşma hakkının tanınmasının ardından en örgütlü ve sistemli çalışma, öğretmenlerden geldi. Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu’nun 1962 yılında Samsun’da toplanan 15. Kurultayında öğretmenlerin sendika kurma doğrultusunda çalışma yapılması kararlaştırıldı. Daha sonraki yıllarda bir taraftan ilgili yasanın çıkarılması için çaba gösterildi, diğer taraftan Öğretmenler Sendikası’nın kurucuları hazırlandı. 1965 yılında Adapazarı’nda toplanan 18. Kurultayda hem TÖS’ün kuruluşu müjdelendi hem de üyelik çağrısında bulunuldu.

Meslek temelinde örgütlü bir başka memur sendikası da Türkiye hekimler ve Eczacılar Sendikası idi. Bu örgüt 1965 yılında Ankara’da kuruldu.

Amacı, “üyelerin ortak mesleki, kültürel, sosyal, ekonomik, idari ve hukuksal hak ve menfaatlerini korumak, çalışma şartlarını geliştirmek düzenlemek, üyeler arasında mesleki dayanışmayı ve yardımlaşmayı sağlamaktır”

Sanat ve mesleğini icraya yetkili ve işçi statüsü dışında memur, emekli bütün hekimler, diş hekimleri, tıbbın bir dalında ihtisas yapmış veteriner hekimler ve eczacılar, sendikaya üye” oluyordu (Koç ve Koç, 2010: 58).

Şimdi o dönemde sendikal mücadelede mihenk taşı olmuş derneklerin tarihine kısa bir bakış yapmak tez’in geneli için faydalı bir kaynak olacaktır.

3.2.1. TÖDMF

TÖDMF(Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu),1946’dan itibaren kurulmaya başlayan yerel öğretmen derneklerinin 1948 yılında Öğretmen Yardımlaşma Birliği adıyla oluşturduğu ve varlığı 1969 yılında sona erdirilen, WCOTP’ YE (Dünya Öğretmen Örgütleri Konfederasyonu) üye öğretmen dernekleri federasyonudur. Tek Parti dönemine geçişle fiilen, 1938 tarihli ve 3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu ile hukuken sona eren öğretmen örgütlenmesine söz konusu yasada. 05.06.1946 tarih ve 4919 sayılı yasayla yapılan değişiklikle yeniden kapı aralandı.1946’dan başlayarak, kısa zamanda hemen hemen her il ve ilçede bir yerel öğretmen derneği kuruldu. Genellikle yerel dayanışma ve yardımlaşma amaçlı olan bu derneklerin, öğretmenlerin temel özlük haklarının merkezden düzenlendiği Türkiye’de yeterince işlevsel olması mümkün olmadı. Yerinde çözümlenmeyen birçok sorun, Ankara’da bulunan derneğe havale ediliyordu. Ankara Öğretmenler Yardımlaşma Derneği organları, taşradaki yerel öğretmen derneklerine ve milli eğitim müdürlüklerine gönderdiği 1.7.1948 gün ve 76 yazı ile söz konusu yerel dernekleri, bir “üst birlik” kurmak üzere, Ankara’da 10 Ağustos 1948 günü yapılacak bir toplantıya çağırdı. Bu toplantıya, 32 yerel dernekten 39 temsilci geldi.

Temsilci gönderen derneklerin bulunduğu illerden gelen üyelerle yapılan ve 10 Ağustos 1948’de başlayan çalışmalar,15 Ağustos’ta tamamlandı. Aynı gün 19 kurucunun başvurusu ile, Öğretmen Yardımlaşma Birliği adıyla bir federasyon kuruldu. Birliğin tüzüğü, işleri Bakanlığı’nca Mart1949’ da onaylandı. Yerel derneklerin katılma kararları, kendi genel kurullarınca alınacağı için, kuruluş 1950 yılı içinde tamamlandı. Haziran1950’de yapılan genel kurulda birliğin adı Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Birliği1954 yılında da TÖDMF (Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu) oldu. TÖDMF’nin üye sayısınının 1960’a kadar oldukça düşük kaldığı gözlenmektedir.1948’de 8.000 üyesi olan Federasyon’un, 1958’de12.000, 1960’ta 18.500, 1963’te

41.000,1967’de 72.000 üyeye kavuştuğu görülür.1960 sonrasındaki artışta, daha önce ayrı örgütlenen Köy Enstitüsü çıkışlı öğretmenlerin federasyona olumlu yaklaşımlarının, 1963’teki üye artışında da, Köy Enstitüsü çıkışlı M.Şükrü 1962’ de genel başkan oluşunun etkisi olduğu tahmin edilebilir. Federasyon, en çok üyeye sahip olduğu dönemde, bütün öğretmenlerin yüzde 50 kadarını örgütleyebildi.1956 yılında öğretmen sendikalarının kurulması, özellikle de TÖDMF’ nin desteklediği TÖS’ün (Türkiye Öğretmenler Sendikası güçlenmesi ile 1961’den sonra üye sayısında düşüş yaşandı.TÖDMF, üyeleriyle ve kamuoyu ile iletişimi eğitim ve öğretmen sorunlarını dile üzere, 1949-1958 döneminde Birlik adını taşıyan bir gazete çıkardı, bu gazete daha sonra dergiye dönüştü. Bidik dergisi varlığını 1967’ye kadar sürdürürken,1965’te Öğretmenler Gazetesi adıyla bir yayın organı daha Bunun dışında Federasyon, eğitim ve öğretmen sorunları konusunda raporlar, kitaplar ve broşürler yayımladı. Federasyon, üyelerinin haklarını kazanıp koruma konusunda zaman zaman başarılı hizmetler verdi. Özellikle ilköğretim öğretmenlerinin bitip tükenmeyen intibak sorunlarını çözmede etkili oldu. İşverenle sorun çözmede1950’ye kadar “ricacı” bir yöntemi yeğleyen Federasyon,1960’tan sonra demokratik direnme yöntemlerini de kullandı; işverenle ilişkisi de buna göre biçimlendi. 1961sonrası, öğretmenlerin baskı gördükleri güç bir dönem oldu. Bu yılların önemli öğretmen eylemleri arasında 14 Şubat 1962’ de Kırıkkale öğretmenlerinin düzenledikleri 200 kişilik Ankara’ya yürüyüş, 20 Şubat 1963’te 15 bine yakın öğretmenin katıldığı “Büyük Eğitim Mitingi” sayılabilir. Bu miting büyük yankılar yaratan eylemler olarak tarihe geçmiştir (Sendikacılık Ansiklopedisi–3, 1998: 285).

TÖDMF’nin en önemli hizmetlerinden birisi de öğretmenlerin sendikalaşmasına katkısı olmasıdır.

3.2.2. TÖS

TÖS’den önce 200’den fazla kamu sendikasının kurulmuştu. Ancak içlerinde en bilineni TÖS’dür. TÖS 1965 yılında kuruldu ve altı yıl yaşayabildi.18 Haziran 1965 yılında kabul edilen Devlet Personeli Sendikalar Kanunu üzerine, 10 Temmuz 1965 yılında kuruldu. TÖS kurulan 29. Sendikaydı (Koç ve Koç, 2010: 78).

Resmi eğitim kurumlarının tüm kademelerinde ve üniversitelerde çalışan öğretmenlerle öğretim üyelerini, milli eğitimde ve üniversitelerde görevli memurları temsil etmek

üzere Temmuz 1965'te Ankara'da kurulan ilk memur sendikalarından biri olma özelliği taşımaktadır.

1961 ile memurlara da sendika hakkı tanınması üzerine düzenlenen 8 Haziran 1965 tarihli ve 624 Devlet Personeli Sendikaları dayanarak, kendisini sendikaya dönüştürme kararı alan TÖDMF'nin (Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu) girişimi ve desteği ile 92 öğretmen tarafından kuruldu (KESK: 2010).

Genel başkanlığa Fakir Baykurt getirildi. Baykurt bu görevini, Feyzullah Ertuğrul'un 1967 yılındaki genel başkanlığı dışında, TÖS kapanıncaya değin sürdürdü. TÖS, "eğitim mesleğinin çağdaş eğitim-öğretim ilkeleri uyarınca geliştirilmesi, bu meslekte hizmet görenlerin ekonomik, sosyal, kültürel hak ve çıkarlarının korunup çoğaltılması ve bu amaçlara ulaşmasında rol oynayan genel yurt sorunlarının çözümü" doğrultusunda uğraş verdi. Ancak, başta toplu sözleşme ve grev yasağı olmak üzere birçok konuda yasak ve kısıtlamalar içeren 624 sayılı yasaya bağlı diğer sendikalar gibi, amaçlarını özgürce gerçekleştirme olanağı bulamadı. Buna karşın etkinlikleriyle ülkenin toplumsal ve siyasal yaşamında önemli bir yer tutmayı, eğitim emekçilerinin örgütlenmesi ve sendikalaşması gereğini topluma kabul ettirmeyi başardı.

20 Eylül 1971 'de 1961 Anayasası'nın 46.ve 199. maddelerinde yapılan değişikliklerle, tüm öteki memur sendikalarıyla birlikte TÖS de kapatıldı. TÖS'ün mal varlığının 3 Eylül 1971 'de kurulan TÖB-DER'e devri, kapatılmasından önce sağlandı. Kapatıldığı 20 Eylül 1971 tarihinde TÖS'ün şube sayısı 535, üye sayısı 72.000 civarındaydı. Kuruluşundan itibaren faal bir örgüt olan TÖS'ün en önemli etkinlikleri arasında 4-8 Eylül 1968'de toplanan Devrimci Eğitim Şurası; öğretmenlere yapılan saldırı ve baskıları protesto etmek amacıyla, yurdun dört bucağından gelen 40 bin öğretmenin katılımıyla 15 Şubat 1969'da Ankara'da gerçekleştirilen Büyük Eğitim Yürüyüşü ve 15-19 Aralık 1969'daki genel Öğretmen Boykotu vardır."Bütün öğretmenler boykota!" sloganıyla yurt çapında ve tüm okulları kapsayacak biçimde İLK-SEN (İlkokul Öğretmenleri Sendikası) ile birlikte gerçekleştirilen boykotun başlıca sloganları "Gerçekten milli bir eğitim", "Öğretmen kıymına son", "Eğitimin yönetiminde söz hakkı", "Zam değil adil ücret", "Baskı değil adil yönetim", "Özgür sendikacılık ve grev Hakkı"ydı. Boykota öğretmenlerin yaklaşık yüzde 70'ini oluşturan 110 bin öğretmen atıldı. Eylem, kamuoyunda geniş yankılara yol açtı ve eyleme katılan öğretmenler adli

ve idari merciler önünde yıllarca yargılandılar. 50.300 öğretmen aleyhine kovuşturma açıldı. Bunlardan 19.250'si takipsizlik kararı aldı. 2118 öğretmen açığa, 65 öğretmen bakanlık emrine alındı. Yine bu öğretmenlerden 45.520'si maaş kesimi, 3.900'ü kıdem indirimi, 590'ı il dışına sürgün, 6.600'ü il içi yer değiştirme, 400'ü derece indirimi, 11'i ihraç, 400'ü okul müdürlüğünden uzaklaştırma cezalarına çarptırıldılar. TÖS ile İLK-SEN, Genel Öğretmen Boyutu'ndaki bu eylem birliğinden sonra 11 Aralık 1969'da imzaladıkları "Birleşme Anlaşması" gereğince 6-7 Ağustos 1970'te Ankara'da bir ortak kurultay gerçekleştirdiler. Ancak birleşme konusunda bir karara varılamadı (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-3, 1998: 276).

TÖS Hukuk Bürosu'nca davası izlenen öğretmenlerin sayısı TÖS'ün kuruluşundan 1969 Temmuz'una değin 1068'i buldu. Bunlar arasında, biri Ankara İlköğretim Müfettişliği'nden alınarak Elazığ'ın Baskil ilçesine bağlı Karagedik köyüne, diğeri önce bakanlık emrine alınan, sonra da İslahiye'nin Fevzipaşa Ortaokulu öğretmenliğine sürgüne gönderilen iki genel başkanı da vardı (KESK: 2001).

TÖS 12 Mart muhtırasıyla kapatılmadı, 12 Mart muhtırasından 6 ayı aşkın bir süre sonra, 20 Eylül 1971 günü Anayasanın 119. Maddesi 1488 sayılı Yasayla değiştirilip, memurların sendikaya üye olamayacağı hükmü getirilen geçici madde 16 uyarınca faaliyeti sona erdirildi (Koç ve Koç, 2010: 25).

3.2.3. İLK-SEN

İLK-SEN (Türkiye ilkokul Öğretmenleri Sendikası), Temmuz 1965'te, 624 Sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanunu'na dayanılarak Ankara'da kurulan kamu çalışanları sendikasıdır. Kurucuları Salim Erdem (başkan), Kenan Keleş (genel sekreter), İsmail Başbuğ, Musa Alp, Zeki İnce, Halit Polat, Gafur Tanyol, Kazım Akyüz, Kemal Keleş, Dadaş Atbaş, Celal Başer, Nermin Taşkın, Kemal Çelik ve Sami Tufan'dı.

İLK-SEN o yıllarda kurulan 80 kadar öğretmen sendikası içinde TÖS (Türkiye Öğretmenler Sendikası) ile birlikte en etkili sendikalardan biriydi. TÖS, ilkokuldan üniversiteye değin öğretmenlerin tümünü tek bir sendikada örgütlemeyi amaçlıyordu ve bu haliyle merkezi ya da milli tipte bir sendikaydı. Oysa TÖS kurulduktan sonra, öğretmenlerin öğretim kademelerine göre örgütlenmeleri tezi ortaya atılmış ve İLK-SEN bu teze dayanılarak kurulmuştu. Bu iki örgütlenme biçimi Tös'lü ve İLK-SEN'li

öğretmenler arasında sert tartışmalara neden olmuş, ama ilk-Sen'in de öğretmen sendikacılığında ilerici bir çizgi izlemesi sonucunda bu tartışmalar yerini diyalog ve yakınlaşmaya bırakmıştı (KESK: 2010).

Sendikanın Temmuz 1969'da Trabzon'da yapılan 3. genel kurulunda, isteklerinin gerçekleşmemesi halinde toptan iş bırakılması kararı alınarak, yeni seçilecek yürütme kuruluna bu kararın gerçekleştirilmesi için yetki verildi. Genel kurulda alınan kararlar doğrultusunda, Milli Eğitim Bakanlığı'na, tüm milletvekili ve senatörlere, parlamentoda grubu bulunan parti genel başkanlarına, çözümü istenen sorunlarla ilgili muhtıra verildi. Ancak bu yerlerden olumlu yanıt alamayan sendika yürütme kurulu, O Aralık 1969'da olağanüstü toplanarak 15 Aralık 1969 gününden başlamak üzere 4 günlük boykot kararı aldı. Aynı gün toplanan TOS Yönetim Kurulu da aynı günlerde boykot yapma kararı aldı. İki sendikanın ortaklaşa oluşturduğu boykot komitesinin 13 Aralık 1969 tarihli bildirisinde, Amerikalı uzman ve barış gönüllülerinin yurttan çıkartılmaları, öğretmenlerin ekonomik, sosyal ve mesleki sorunlarının çözülmesi, 7 yıldır toplanamayan Milli Eğitim Şurası'nın toplanması ve görevden uzaklaştırılan öğretmenlerin görevlerine döndürülmeleri istendi. Gelişmeler karşısında dönemin hükümeti, ilgili haberlere yayın yasağı koydu. TÖS ve İLK-SEN dışındaki öğretmen sendikalarının da desteklediği boykota 109.000 öğretmen katıldı.

Boykotun ilk gününde 2.007 öğretmen açığa alındı, sendika yöneticileri hakkında savcılıkça dava açıldı, binlercesi hakkında da idari kovuşturma başlatıldı. İLK-SEN ve TÖS 6-7 Ağustos 1970 günlerinde eşit temsil olanaklarıyla ortak bir kurultay düzenledi. İlk-Sen ve TÖS'ün birleşmesini hedefleyen kurultay bu amacına ulaşamamışsa da iki sendikanın eylem birliği için karar alındı. Sendika, üzerlerinde giderek yoğunlaşan baskılar karşısında, yürütme kurulunun 2 Mayıs 1970 tarihli kararı uyarınca, 27 Eylül 1970'te İstanbul Adana, Trabzon, Kayseri ve Erzurum'da açık havada, Eskişehir, Malatya, Samsun ve İzmir'de kapalı salonlarda "İktidarı Halka Şikayet" toplantıları düzenledi. 12 Mart 1971 askeri müdahalesinin ardından diğer memur sendikaları gibi İLK-SEN kapatıldı. İLK-SEN Gazetesi adlı aylık bir yayın organı olan sendikanın kapatılmadan önce 312 şubesi ve 47.600 üyesi vardı (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-1, 1996: 29).

3.2.4. TÖB-DER

TÖB-DER(Tüm Eğitim Öğretim Emekçileri Birleşme ve Dayanışma Derneği), 3 Eylül 1971’de Ankara’da kurulan öğretmen örgütüdür. Örgüt, kuruluşundan itibaren dört kez ad değiştirdi. İlk adı TÖB(Türkiye Öğretmenler Birliği), yasada “birlik” konusu düzenlenmediği gerekçesiyle, İçişleri Bakanlığı’nın müdahalesi üzerine, 23 Kasım 1971 ‘de değiştirilerek TÖBDER’(Türkiye Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği)dönüştürüldü. Yeni çıkan Dernekler Kanunu, “Türkiye” sözcüğünün dernek adına eklenmesini Bakanlar Kurulu’nun iznine bağladığı için örgütün adı ancak Şubat 1973’te TÖB-DER (Türkiye Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği) oldu. Ağustos 1978’de yapılan genel kurulda da, tüm eğitim çalışanlarını kapsamı açısından, derneğin adı Tüm Eğitim ve Öğretim Emekçileri Birleşme ve Dayanışma Derneği olarak değiştirildi. TÖB-DER, 12 Mart 1971 askeri müdahalesinden sonra varlığı tehlikeye giren TÖS’ün(Türkiye Öğretmenler Sendikası) çoğunluğu tutuklu bulunan yöneticilerinin yönlendirmesi ile kuruldu. TÖS, TÖB-DER’e tüm mal ve örgüt varlığını devretmişti. TÖB-DER genel başkanları, göreve gelişsirasına göre Haydar Orhan, Ali Bozkurt, Cemil Çakır, Gültekin Gazioğlu’dur. Bunların ilk üçü ilköğretim, sonuncusu ortaöğretim öğretmeniştir.(Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi–3, 1998: 275)

TÖB-DER’in ilk tüzüğü ne göre örgütün amaçları “Atatürk devrimleri, insan Hakları Evrensel Beyannamesi ile Anayasa’mızın milli, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti kapsamı içinde, üyelerinin ekonomik, sosyal ve özlük haklarını koruyup geliştirerek Atatürk devrimlerini gerçekleştirecek yönde çalışmalarını kolaylaştırmaktır” şeklinde belirlenmişti.(KESK: 2010). TÖB-DER’e, eğitim hizmetiyle uğraşanlarla bu hizmetten emekli olanlar ve köken olarak öğretmen olup başka hizmetlerde çalışanlar üye olabiliyordu. Faaliyetten men edildiği 1980 yılında TÖB-DER’in il ve ilçelerde 650 kadar şubesi ile 160000 civarında üyesi bulunuyordu. yüzde 40 kadarını örgütlemişti. TÖB-DER, bir dernek olmasına karşın,1978’de DİSK’e fahri üye olarak alındı. Yine TÖB-DER, uluslararası bir üst öğretmen kuruluşu olan FİSE’ye (Uluslararası Öğretim Sendikaları Federasyonu) üyeydi.12 Mart 1971 askeri müdahalesinden sonra çok sayıda öğretmenin içine düştüğü sıkıntılar, TÖB-DER’in öncelikle üyelerinin ekonomik, sosyal, hukuki sorunlarına eğilmesi ihtiyacını doğurdu.

TÖB-DER Eğitim sorunuyla doğrudan ilişkili çalışmalarını bir süre ikinci plana itti. Örgütlenme üyelerinin somut sorunlarına öncelik verme tavrı 1974'e kadar sürdü. Daha sonra örgüt, genel sorunların çözümüne öncelik verdi. Örneğin, 1976 yılında toplanan 3.olağan genel kurulda alınan kararlar arasında toplu sözleşmeli ve grevi i sendika için mücadele; öğretmenlerin siyasal haklarını kazanma mücadelesi; Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kaldırılması için mücadele; Türk Ceza Kanunu'nun düşünce ve örgütlenme özgürlüğünü engelleyen 141. ve 142. Maddeleri ile diğer bazı maddelerinin kaldırılması için mücadele; eğitimin demokratikleştirilmesin için mücadele; barış, demokrasi ve bağımsızlık mücadelesi gibi konular da bulunmaktaydı. TÖB-DER, en çok, mağdur edilen üyelerinin sorunlarıyla uğraştı. Birçok öğretmenin haksız yere görev yeri değiştirilirken, birçoğu da can, mal ve öğretim güvenliğinden yoksundu. Örneğin, Temmuz 1976-Temmuz1978 arasında 37 TÖB-DER üyesi öldürülmüş, örgüt 1971-78 arasında 4.073 üyenin davasını üstlenmek zorunda kalmıştı. 18 Mayıs1971 'de, bir günde tutuklanan aydınlar arasında, 3.500 öğretmen bulunuyordu. sorunu ağırlıklı çalışmaları arasında, bir alternatif üretme çabası olan 4-11 Şubat 1974 tarihli Demokratik Eğitim Kurultayı önemli bir yere sahiptir. TÖB-DER, bir dernek statüsünde olması1979 sonlarında örgüt Maraş olaylarının birinci yıldönümü dolayısıyla düzenlenen iş bırakma eyleminden sonra Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı'nca faaliyetlerine alıkonuldu.(Koç ve Koç, 2010: 74) 12 Eylül1980' den sonra açılan davalar arasın TÖB_DER davası da vardı. Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı Askeri Mahkemesi'nce, Ceza Kanunu'nun 141. ve 142. Maddelerine göre "illegal" faaliyette bulunduğu gerekçesiyle kapatıldı. 50 yönetici ve temsilciye1-8 yıl arasında değişen hapis cezaları verildi. Çeşitli il ve ilçelerdeki taşınır ve taşınmaz; malları hazineye devredildi.

3.3. KESK'in Örgütlenme Sürecindeki Eylemler

3.3.1. Birinci Ankara Yürüyüşü

Koalisyon hükümetinden beklenen adımların atılmaması üzerine kamu çalışanları sendikaları daha sonraları tekrarlayacakları "Ankara Yürüyüşü"ne hazırlandılar. Kurulu bulunan sendikaların taraf kabul edilerek gerekli yasal düzenlemelerin yapılması talebiyle "zirve" önerdikleri Çalışma Bakanlığı'ndan yanıt alamayan sendikalar, üye

formları ve dilekçeleriyle, Çalışma Bakanlığı'nın önünde kitlesiyle birlikte toplanıp "yetki" talebinde bulunacaklardı(KESK: 2010).

15 Haziran'da çeşitli illerden başlayarak 1 hafta süren yürüyüş sonucu, 22 Haziran 1991 tarihinde Çalışma Bakanlığı önünde yapılan eyleme 20.000 kamu çalışanı katıldı. Sendikaların taraf kabul edilerek yasal düzenlemenin yapılması, hükümetin toplu sözleşme masasına oturması talepleri ekseninde yapılan eylem, bakanların gerekli girişimlerin yapılacağı vaatlerinde bulunmalarıyla sona erdi.

Haziran eyleminde, hükümetin verdiği sözleri yerine getirecek adımlar atmaması nedeniyle, kamu çalışanları ilk kez iş bırakmaya yöneldi.

15 Temmuz 1992'de "Hak Direnişi" olarak gerçekleştirilen ilk iş bırakma eylemi, kamuoyu, medya ve siyasi partilerden büyük destek buldu.

1992 yılının son aylarında kamu çalışanları sendikal hareketi meşruluğunu pekiştirecek kimi hukuksal kazanımları da sağladı. Sendikalar mahkeme kararlarıyla genel kurullarını gerçekleştirdiler. 2911 ve 657 sayılı yasaları ihlal etme gerekçesiyle açılmış davalar beraat kararlarıyla sonuçlandı. Otuz yıldan beri askıda tutulan 87 ve 151 sayılı ILO sözleşmeleri TBMM'de onaylandı. (Koç ve Koç, 2009: 286)

Sendikal kadrolara yönelik devam eden baskıların durdurulması, sendikaların taraf kabul edilerek toplu sözleşme ve grev hakkını içeren yasal düzenlemelerin yapılması talebiyle 21 Aralık 1992 tarihinde bir eylem daha gerçekleştirildi. Çeşitli illerde kitlesel basın açıklamaları yapılırken Ankara'da 20 bin kamu çalışanı Zafer Meydanı'nda toplanarak taleplerini içeren sloganlarla Başbakanlığa yürüdü. Sendika yöneticilerinden oluşan bir heyet Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü ile görüşerek, sendikal faaliyetlerden dolayı uğradıkları baskılar hakkında bilgileri içeren dosyayı İnönü'ye verdiler. İnönü'den "konuyla ilgilenme" vaadi alan sendikacılar heyeti, Çalışma Bakanı Mehmet Moğoltay ile görüştüler. Moğoltay, "konunun uzmanlardan oluşan bir komisyonun sendikalarla ilgili yasa üzerinde çalıştığını ve bu komisyonun çalışmalarına katılmak üzere sendikalardan resmen temsilci isteyecekleri"ni belirtti. Olay çıkmadan sona eren eylem medyada ve kamuoyunda olumlu tepkiler aldı.

Kamu çalışanları sendikaları, 1992 yılını ILO sözleşmelerinin uygulanması, sendikaların taraf olarak kabul edilmesi, baskıların durdurulması, örgütlenme, toplu

pazarlık ve grev hakkını güvenceye alan yasal düzenlemelerin yapılması için Türkiye çapında bir dizi eylem yaparak geçirdiler.

3.3.2. İkinci Ankara Yürüyüşü

15.06.1993 tarihinde Başbakan Vekili Erdal İnönü imzasıyla yayınlanan genelge ile yetkililerden “Kamu Görevlilerinin sendika kurma, sendikalara üye olma ve sendikal etkinliklerde bulunmalarının engellenmemesi” isteniyordu. Uğradıkları baskılar karşısında, çözümleyici olmasa da dayanak olarak kullanabilecekleri bir aracı (genelge) kazanan kamu çalışanları, Haziran ayının ikinci haftasından itibaren yeni bir eylem sürecine hazırlanmaya başladılar. Kamu çalışanlarının hükümeti toplu sözleşme masasına davet, ortak çalışanlar yasasının çıkartılması ve bu talepler için kamuoyu oluşturulması amacıyla bir dizi eylem kararı aldılar.1 Temmuz 1993 tarihinde Türkiye’nin çeşitli illerinden yola çıkan kamu çalışanları 3 Temmuz 1993 günü Ankara’da taleplerini hükümet adına Devlet Bakanları Bekir Sami Dağ ve Yıldırım Aktuna’ya iletiler. Hükümetten talepleriyle ilgilenileceği sözü alan kamu çalışanları, isteklerinin gerçekleşmemesi durumunda “üretimden gelen güçlerini” kullanacaklarını deklare ederek dağıldılar.(Koç ve Koç, 2009: 302)

Hükümetin 3 Temmuz Ankara eylemi sırasında verdiği sözleri tutmaması ve Temmuz ayı maaş zam oranlarını tek taraflı olarak düşük düzeyde belirlemesi kamu çalışanları sendikaları tarafından tepkiyle karşılandı. 15 Temmuz’da Türkiye genelinde telgraf çekme, iş bırakma ve yemek boykotu gibi eylemler gerçekleştirildi. 29-30 Temmuz 1993 tarihlerinde gerçekleştirilen iş bırakma eyleminde sağlanan kitlesel katılım, kamuoyunda geniş yankılar yarattı ve kamu çalışanları sendikalarının yeniden gündeme girmesini sağladı.

Kamu çalışanları Eylül-Ekim aylarında da gündemden düşmediler. 15 Eylül 1993 tarihlerinde bazı illerde “sivil itaatsizlik” olarak anılan sakal bırakma ve kılık kıyafet kurallarına uymama gibi eylemlilikler yapıldı. 15 Ekim 1993 tarihinde Türkiye genelinde, maaşlara yapılan yüzde 12’lik zammı protesto etmek için “psikolojik rahatsızlık” gerekçesiyle toplu vizite eylemleri gerçekleştirildi. Bu eylemlerde ortaya çıkarılan taleplerden biri de hükümetin gündeminde olan grev ve toplu sözleşme hakkı içermeyen yasa tasarısını protesto etmektir. Eylem sonrasında kimi sendikacılar hakkında 2911 sayılı yasaya muhalefet etmekten dolayı dava açıldı.

1993 Aralık ayında, çeşitli illerde yapılan “Demokrasi ve Sendikal Haklar” mitinglerinde grev ve toplu sözleşme hakkı başta olmak üzere sendikal talepler bir kez daha dile getirildi(KESK: 2010)

3.3.3. Ocak- Şubat Ayı Eylemleri

Kamu çalışanları sendikaları, hükümetin gündeme grev ve toplu sözleşme hakkını içermeyen sendika yasa tasarısını ve maaşlara yapılan düşük yüzdelerle zamları protesto etmek için eylem hazırlıklarına giriştiler. 13 Ocak 1994’te her sendika özgün durumuna göre iş bırakarak veya yavaşlatarak, toplu viziteye çıkarak kitlesini, merkezi yerlerde yapılacak basın açıklamalarında bir araya getirecekti. Planlandığı gibi gerçekleştirilen eylemlere, Ankara ve Malatya’da polis saldırı (KESK: 2010). Özellikle Ankara’da Emniyet Müdürü’nün aleni emirleriyle kamu emekçilerinin coplanması, eylemin daha geniş ölçülerde kamuoyunun gündemine girmesine yol açtı. Kamuoyunun ve medyanın yoğun tepki verdiği coplanma sonrasında, hükümet memur maaşlarına yüzde 5 ek zam vereceğini açıkladı. Kamu çalışanları arasında “cop zammı” olarak anılan bu gelişme ile kamu çalışanları yaptıkları eylem ile somut bir kazanım elde etti ve hükümet sendika yasa tasarısını hazırlama çalışmalarını hızlandırdı (KESK: 2010)

13 Ocak sonrasında kamu çalışanları sendikaları hükümet ve partiler nezdinde girişimlerde bulunarak çalışmalarını devam eden sendika yasa tasarısının grev ve toplu sözleşme hakkını içermesini istediler. Bu doğrultuda hazırlanan ve Türkiye çapında 1 milyon kişinin imzaladığı dilekçeleri ilgililere sundular. Çalışma Bakanlığı ile yürütülen görüşmeler tıkandı, öngörülen ortak toplantı gerçekleşmedi. Bunun üzerine sendikalar 22 Şubat 1994 tarihinde tekrar iş bırakma, iş yavaşlatma ve toplu vizite eylemlerine başvurdular. Başta İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü olmak üzere çeşitli birimlerde eylemlere katılan kamu çalışanları hakkında soruşturmalar açıldı.(KESK: 1996)

1 Mayıs 1994 mitinglerinde kamu çalışanları sendikaları örgütlü güçleriyle etkili oldular.

3.3.4. Açlık Grevi ve Üçüncü Ankara Yürüyüşü

Verilen sözlerin tutulmaması ve yeni hak gasplarını içeren 5 Nisan kararlarının açıklanması üzerine sendikalar yeniden eylem hazırlıklarına başladılar. Hükümetin oyalandırıcı tavrına karşı, grevli toplu sözleşmeli sendika hakkını gündemde tutmak ve 5 Nisan kararlarını protesto etmek için 25 Mayıs 1994 tarihinde 22 sendika başkanı Ankara Güven Park'ta açlık grevine başladı. Eylem planına göre açlık grevi üç gün devam edecek, 28 Mayıs'ta Türkiye genelinden Ankara'ya gelen kamu çalışanlarıyla birlikte Başbakanlığa yürüyüş düzenlenecekti. (Koç ve Koç, 2009: 345) 28 Mayıs gecesi polisin 22 sendika genel başkanı ve 54 kamu çalışanını gözaltına alması eylemi engelleyemedi. Sendika genel sekreterleri ENER-SEN Genel Merkezinde aynı gün açlık grevine başladılar.(KESK: 2010) Polisin bu saldırısıyla daha çok gündeme giren ve kamu çalışanlarını harekete geçiren eylem 28 Mayıs'ta Türkiye genelinden Ankara'ya gelinmesiyle planlandığı gibi devam ettirildi. Gözaltına alınan sendikacılar serbest bırakıldı ve Kızılay'da toplanan 30 bin kamu çalışanı Başbakanlığa yürüdü. Sendika yöneticilerinden oluşan heyet Başbakan Vekili Necmettin Cevheri ve Başbakan Yardımcısı Murat Karayalçın ile görüşmelerde bulundu. Görüşmelerde sendika yöneticileri, hükümetin verdiği sözleri tutmasını ve 5 Nisan kararlarının geri alınmasını istediler. Güneydoğu'da devam eden savaşın, demokratik yollardan çözüme kavuşturulmasını dile getirdiler. Başbakan Yardımcısı Murat Karayalçın, kamu çalışanlarına sendika hakkını tanıyan yasal düzenlemelerin yapılmaması durumunda hükümetten çekileceklerini açıkladı.

3.3.5. 20 Temmuz 1994 Yılında Gerçekleşen Ortak ve Genel Eylem

5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Paketinin açıklanmasından sonra TÜRK-İŞ, DİSK, HAK-İŞ, KÇSP, Demokratik Kitle Örgütleri ve Meslek Odalarının birlikte hareket etme girişimleri devam etti. Bu girişimlerin örgütsel ifadesi olan Demokrasi Platformu bir bildiri yayınlayarak "Çalışanların Ortak Eylemi" olarak anılan 20 Temmuz 1994 eylemini gerçekleştirdi. İşyerlerinde iş bırakma ve belirli merkezlerde kitlesel basın açıklamaları şeklinde yapılan eylem, belirli hizmetlerin aksamasıyla etkili oldu (KESK : 2010).

3.3.6. 20 Aralık 1994 İş Bırakma Eylemi

1990 yılından itibaren yaşanan süreç içinde, kimi pratik politika ve sendikal hareketin geleceği ile ilgili kamu çalışanları sendikalarında yoğun iç tartışmalar yaşandı. Bu sorunlara çözümler üretmek üzere kamu çalışanları 1994 yılı Ekim ayında 6 ilde bölgesel kurultaylar düzenlediler. Kurultaylarda bir dizi kararlar yanında 20 Aralık 1994 iş bırakma eylemi de planlandı.

Kamu emekçilerinin ve işçi sınıfının mücadele tarihine onurlu bir gün olarak yazılan “20 Aralık iş bırakma eylemi” kamu emekçilerinin hizmet üretiminden gelen güçlerini ilk kez bu kadar yaygın ve geniş biçimde kullandıkları eylem olmuştur(Koç ve Koç, 2009: 354). Kamu emekçileri bu eylemde tüm gücüyle çalışmış ve eylemin başarısında önemli bir rol sahibi olmuştur. O gün 350 bin üyeye sahip KÇSKK’nın (Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu) almış olduğu bu karara ülkede 1 milyonu aşkın kamu emekçisi katılmış “Artık Yeter! Grevli-Toplu Sözleşmeli sendikal hakkımız yoksa hizmet de yok” bilinci ile hareket etmişlerdir(Koç ve Koç, 2009: 354). Özellikle metropol illerde hizmet üretimi tamamen durmuş, 20 Aralık eylemi kamu emekçilerinin ve işçi sınıfının mücadelesinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Bu eylemden sonra kamu emekçilerinin mücadelesinin gelmiş olduğu boyutu iyi gören siyasal iktidar yine anti-demokratik ve baskıcı anlayışıyla sürgün, soruşturma ve cezalandırmalarla saldırıya geçmiş, 30 bini aşkın kamu emekçisi değişik cezalara çarptırılmıştır. Devlet bu politik tutumuyla sendikal hak ve özgürlükler konusunda başta uluslararası sözleşmeler (ILO vb.) olmak üzere tüm hukuksal zeminleri çiğneyerek suç işlemiştir (KESK: 2010)

1995 1 Mayıs kutlamalarında yine örgütlü güçleriyle alanlara çıkan kamu çalışanları, 1 Mayıs’a sahip çıkan önemli bir güç olduklarını yeniden gösterdiler. Tüm Haber-Sen yöneticilerinin sürgün edilmesini protesto ettikleri ve iş bırakma eylemine katıldıkları gerekçesiyle Bursa’da 740 PTT çalışanı hakkında açılan mahkemenin ilk duruşması, kamu çalışanlarının gösterisine dönüştü. 1 Haziran 1995 tarihinde Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun TÜM HABER-SEN’i kapatma kararını onaylaması, kamu çalışanları tarafından tepkiyle karşılandı ve kararın siyasi bir tavır olduğu açıklandı.

3.3.7. 20 Nisan 1995 İş Bırakma Eylemi

20 Aralık 1994 eyleminden sonra siyasi iktidarın kamu emekçilerine yönelik saldırı, sürgün, soruşturma ve cezalandırmalarına karşı KÇSKK, 1 Mart 1995 tarihinde 1 günlük iş bırakma kararı aldı. Kamu emekçileri bu eylemde yüzdeler zamlar değil, hükümetin sendikalarımızla Toplu Sözleşme masasına oturmasını, sürgün, soruşturma ve cezalandırmaların son bulmasını, ceza alan arkadaşlarımızın cezalarının kaldırılmasını istedi. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in "Ben devleti felç ettirmem." sözüne ve tehdidine, Başbakan ve İçişleri Bakanının tüm valiliklere eylemin engellenmesini ve kamu emekçilerinin cezalandırılmasına yönelik tehdit ve engellemelerine rağmen kamu emekçileri alınmış karara sahip çıkarak ülke genelinde trenleri durdurmuş, vergi toplamamış, PTT ve elektrik hizmetleri kesilmiş, sağlık hizmetleri acil hizmetler dışında iş bırakmıştır. Kamu emekçileri bu eylemde de tüm olumsuzluklara karşın örgütlü bir davranış sergilemişlerdir. Bu eylem siyasi iktidarın ve devletin yaptığı baskı ve sürgünlerin kamu emekçilerinin örgütlü mücadelesini engelleyemeyeceğini göstermiştir.

3.3.8. Haziran Eylemi (1995)

1 Haziran 1995 tarihinde KÇSKK (Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu) tarafından baskı ve sürgünlerin durdurulması, siyasi iktidarın yargı üzerindeki baskılarının kalkması, meclise sunulan grev ve toplu sözleşme hakkı içermeyen anayasa değişikliği maddesinin geri alınması ve grevli-toplu sözleşmeli sendika hakkının anayasal güvenceye kavuşturulması taleplerinin ön plana çıkarıldığı eylem programı açıklandı.

Eylem programına göre; her ilde bazı etkinlikler gerçekleştirilirken oturma eylemini sendika başkanları 15–16 Haziran günleri Ankara Güven Park'ta başlatacak, 17 Haziran'da diğer illerden gelen kamu çalışanlarıyla birlikte iki gün Kızılay Meydanında oturma eylemi devam edecek, sonuç alınmadığı durumda 19 Haziran'dan itibaren iş bırakılacaktı. 15–16 Haziran 1970 işçi direnişi, eylem tarihinin belirlenmesinde esas alınmıştı.

Eylem planlandığı gibi yürütülürken özellikle medya adeta sansüre uğradı. Hükümet, eylemi yasadışı olarak ilan etmekten öte neredeyse tepki vermedi. Bu eyleme 150 bin

kamu emekçisi katılmıştır. Sendika yöneticileri eylemin 2 gün öncesinden Ankara'nın merkezi olan Güvenpark'ta çadır kurarak ve açlık grevi yaparak eylemin gerekçelerini Türkiye ve Dünya kamuoyuna aktarmışlardır(Koç ve Koç, 2010: 39).

Bu eylem sonrasında Anayasa'da yapılan değişikliklerle kamu emekçilerinin örgütlenme ve üyeler adına toplu görüşme yapma hakkı kabul edilmiştir. Bu değişiklik parlamentonun kendi istem ve iradesinden çok, kamu emekçilerinin grevli-toplu sözleşmeli sendikal haklar mücadelesinin zorlamaları sonucunda olmuştur. Parlamentonun kısıtlayıcı, kendi istemleri ile örtüşmeyen ve bütün nihai kararları işveren devlete bırakan bu anayasal değişikliği protesto etmek için 19–20 Haziran'da ülke genelinde iş bırakmışlardır (Koç ve Koç, 2009: 276)

16–17 Haziran'da 150 bin kamu emekçisi ile 2 günlük geceli-gündüzlü yapılan oturma eylemi, kamu emekçilerinin yaratıcı inisiyatiflerinin önemli ve yeni bir örneği olmuştur. Emekçilerin ve ezilenlerin mücadele tarihine yeni bir sayfa olarak girmesine tahammül edemeyen iktidar ve devlet güçleri kamu emekçilerinin sendika başkanlarını ve temsilcilerini gözaltına alarak cezalandırma mantığı gütmesine tüm ülke genelinde kitlesel tepki gösteren kamu emekçileri tüm illerde iktidar ortağı olan DYP ile binalarını onbinlerce kamu emekçisi ile kuşatarak yeni bir eylem sürecine girmişlerdir(KESK: 2010) Gözaltına alınan temsilcilerini emniyette ve adliyede yalnız bırakmayarak Ankara'da onbinlerce kamu emekçisi Sakarya Caddesinde toplanarak Ankara Adliyesine yürüdü. İstanbul'da ise; yine onbinlerce kamu emekçisi temsilcilerinin gözaltına alınmasına karşı Kadıköy Meydanı'nda oturarak temsilcileri serbest bırakılıncaya kadar geceli-gündüzlü oturma eylemi yaptılar. O güne kadar yapmış olduğu bir günlük iş bırakma eylemlerini de iki güne taşıdılar.

Siyasi iktidarın ve devletin bu büyük eylemi, basına ve medyaya da müdahale ederek görmezlikten gelme ve geçiştirme mantığına rağmen, kamu emekçilerinin bu eylemi dünya basını ve medyasında “Türkiye’de Olay!”, “Tienenman Meydanından sonra, Türkiye’de yüz binlerce kamu çalışanı Ankara meydanında yatıyor” başlıkları ile olay haber olarak geçmiştir.

3.3.9. 18 Nisan 1996 İş Bırakma Eylemi

KESK'in Valiliğe başvuru tarihi ülkenin yaşadığı seçim süreci içerisinde olmuştur. Parlatentonun tıkanıdığı, yeni siyasi seçeneklerin oluşmadığı bir konjonktürde yaşanan krizden dolayı gerçekleşen erken seçimde KESK, ülkenin ekonomik, siyasi ve sosyal sorunlarını teşhir ederek barış, demokrasi ve özgürlük ekseninde bir sendikal faaliyet yürütme yönelimine girmiştir

Diğer yandan KESK, seçim sonrasında yeni kurulacak hükümetin sendikal hak ve özgürlüklerin kullanılması özellikle sürgünler, baskılar, açığa almalar, adli ve idari cezaların kaldırılması, kamu emekçilerinin içerisinde bulunduğu ekonomik çöküntünün giderilmesi için oluşacak eylem programını hazırlamak amacıyla yüz binlerce üyenin tartışma platformlarını yaratmış, paneller, söyleşiler, oturumlar, basın açıklamaları, siyasi parti ziyaretler, sivil kuruluşlarla diyaloglar dahil olmak üzere yeni eylemli bir sürece girilmesi gerektiğinin önemini kamuoyuna anlatan yoğun çalışmaları önüne koymuştur. 16 ilde aynı tarihlerde "Barış, Demokrasi, Sendikal Hak ve Özgürlükler" mitingleri yaşanmıştır. Büyük bir kararlılık ve coşkuyla yapılan bu mitingler daha önceden kararı alınan 18 Nisan iş bırakma eyleminin hazırlayıcısı olmuştur.

Hükümete iletilen taleplerin kabul görmemesi ve hükümetin KESK'le görüşmeden kaçınması üzerine 18 Nisan'da 1 günlük iş bırakma eylemi yapıldı. Aynı gün tüm illerde on binlerce insanın katıldığı basın açıklamaları yapılmıştır. 18 Nisan iş bırakma eylemi hükümetin özelleştirme, taşeronlaştırma, sendikasızlaştırma ve savaş politikalarını egemen kılmak için topluma büyük baskıların dayatıldığı, emek güçlerinin yalnızlaştırma gayretlerinin yoğunlaştığı koşullarda yapıldı. Başbakanlık çıkardığı genelge ile eylemi yasakladı ve eyleme kalkışanlara hemen cezalar verileceğini açıkladı. Tüm bu baskıcı kuşatmaya rağmen kamu çalışanları, kararlılıkla ve büyük bir kitlesel katılımı ile iş bıraktılar ve devlet çarkını bir kez daha durdurdular. Bu eylem kamu çalışanlarında büyük bir özgüven yarattı.

18 Nisan eyleminden sonra hükümet birçok sendika üyesini açığa aldı, il içi, il dışı sürgünler yaptı. Ayrıca yüz binlerce kamu emekçisine idari soruşturmalar açıldı. Kamu emekçileri bu soruşturmalar karşısında eylemlerini örgütlü bir şekilde savundular ve yaptıklarının demokratik bir hakkının kullanımını olduğunu ifade ettiler.

Verilen cezalar karşısında “Anayasa’nın ilgili maddelerini ve uluslararası yasaları ihlal ettiği, görevini kötüye kullandığı” gerekçesi ile Başbakan hakkında 24 Mayıs 1996 tarihinde suç duyurusunda bulunuldu. Polis bu başvuru eyleminde kitleyi yürütmek ve basın açıklaması yaptırmak istemedi. Kitlenin kararlı duruşu sayesinde engeller aşılarak demokratik hak kullanıldı(Koç ve Koç, 2009: 235)

Kamu emekçileri iş bırakma eylemi ile ilgili verilen cezaların iptali için hukuksal alanda da mücadelesini sürdürdüler. 29 Mayıs günü cezaların iptali ile ilgili 15 ilde bulunan Bölge İdare Mahkemesine kitlesel gidilerek başvuru yapılmış ve cezaların iptali istenmiştir. Bölge İdare Mahkemelerinin vereceği karar sendikal hakların kullanılmasında önemli bir hukuksal dönemeç olacaktır.

4 Ağustos 1995 tarihinde Türkiye genelinde Tüm Haber-Sen’in kapatılmasını protesto etmek üzere kamu çalışanları sendikaları valiliklere siyah çelenk bırakma eylemi yaptılar. Ankara’da İçişleri Bakanlığına siyah çelenk bırakma eylemi polis tarafından engellendi.

Kamu çalışanları ek zam talebiyle birlikte yeni bir eylem programı açıkladılar. Ek zam talebinin yanı sıra, Tüm Haber-Sen’in kapatılması kararının kaldırılması, sürgün ve soruşturmaların durdurulması ve grevli-toplu sözleşmeli sendikal hakların verilmesi de talep edilmekteydi.

Eylemler, planlandığı üzere 5 Ekim 1995’de ek zam ve sürgünler için kitlesel basın açıklamalarıyla başladı. 6–7–8 Ekim günlerinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Maliye Bakanlığına kitlesel telgraf çekme eylemleri gerçekleştirildi.

Ankara Valiliğinin Eğitim-Sen’in kapatılması talebiyle açtığı davanın iptali için Eğitim-Sen tarafından eylemler başlatıldı. Güvenpark’ta çadır açarak oturmak isteyen eğitim emekçilerinin polis tarafından coplanması büyük yankı yarattı. Davanın görüleceği 13 Mart 1996 tarihinde Türkiye genelinden Ankara’ya gelen on binlerce eğitim emekçisi, davanın düşmesini sağladı.

DYP-Refah Partisi koalisyon hükümetinin zorunlu tasarruflara ilişkin yapmak istediği düzenlemeye karşı basın açıklamaları ve çeşitli illerde “Ekonomik ve Demokratik Haklar” mitingleri düzenlendi. Mitingler İzmir’de ve Diyarbakır’da yasaklanırken DİSK’in de katılımı ile Adana’da ayrıca Ankara, İstanbul, Mersin, Antalya, Zonguldak

ve Trabzon'da gerçekleştirildi.8 Haziran 1996'da HABITAT II'nin İstanbul'da yapılması üzerine KESK, "6 Milyar Dünyalı"nın Türkiye'de olacağı düşüncesiyle, kamu çalışanlarının sendikal hak ve özgürlükleri üzerindeki baskıları tüm dünyaya duyurmak amacıyla 8 Haziran'da İstanbul Galatasaray Lisesi önünde oturma eylemi yapma kararı aldı. Ancak, polis o gün Taksim civarında adeta sivil sıkıyönetim ilan etmişti. Polis, kamu çalışanlarına pervasızca saldırarak 2000 civarında kamu çalışanını gözaltına aldı. Aynı gün eyleme katılmak amacıyla Ankara'dan gelen Enerji Yapı Yol-Sen'in 100 üyesi de İstanbul girişinde gözaltına alındı. Büyük gözaltı Türk ve Dünya kamuoyunda geniş yankı yarattı.(Koç ve Koç, 2009: 215). Eğitim-Sen'in 23 Kasım 1996 tarihinde düzenlediği üyelerinin sürgün, soruşturma ve görevden uzaklaştırılmalarına karşı "Ankara Yürüyüşü" Kızılay meydanında fiili bir mitinge dönüştü. Milli Eğitim Bakanı'nın "gereğinin yapılacağı" taahhüdünü vermesiyle eylem sona erdi (KESK: 2010).

Kamu çalışanları sendikaları, 1997 bütçesine karşı yapabilecekleri eylemleri tartışırken "Susurluk Kazası" olarak anılan gelişmelerle açığa çıkan "Polis, Mafya, siyaset ve aşiret" ilişkileri, yapılacak eylemlerin biçim ve içeriğini etkiledi. KESK "Demokratik Devlet, Halkçı Bütçe" adı altında "Ankara'ya Yürüyüş" kararı aldı. TÜRK-İş'e bağlı bazı işçi sendikaları, meslek odaları, Halkevleri ve Siyasi partilerin katılımıyla 14 Aralık 1996'da gerçekleştirilen eyleme yaklaşık 70 bin kişi katıldı. Kızılay Meydanında yapılan "miting"le eylem sona erdi

3.4. KESK'in Kuruluşu

Kamu emekçileri sendikalarını kurmadan önce, Kamu Çalışanları Platformu (KÇP) adıyla oluşturdukları birlikteliklerini, sendikalar kurulduktan sonra, iş ve güç birliğini sağlamak amacıyla Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu'nu (KÇSP) oluşturarak sürdürdüler. Diğer yandan Ankara'da bulunan bazı sendikalar da EŞGÜDÜM adıyla bir araya geldiler.

Bu iki platform 1994 Nisan'ında bir araya gelerek, kamu emekçilerinin birleşik sendikal eylemini ve mücadelesini sistemli bir tarzda sürdürmek amacıyla, konfederal bir yapılanmanın kurulması konusunda görüş birliğine vardılar ve bunu 15 Mayıs 1994 tarihinde kamuoyuna açıkladılar.

KÇSP ve EŞGÜDÜM' ü oluşturan sendikalar, 11 Haziran 1994'te bir araya gelerek ortak komisyonlar oluşturdular. 9 Temmuz 1994'te ise komisyonların adının Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu (KÇSKK) olması kararlaştırıldı. (Koç ve Koç, 2009: 354)

Konfederasyonun kamu çalışanlarının gelenekleri doğrultusunda kurulması yönelimi çerçevesinde, tabanın eğilimlerini belirlemek amacıyla, 26–27 Kasım 1994 tarihlerinde 4 bölgede (İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir) ve 25–26 Şubat 1995 tarihlerinde Ankara'da Merkezi Kurultay düzenlendi. 26 Sendikadan 710 delegenin katıldığı Merkezi Kurultay'da, konfederasyonun 4 ay içinde kurulması kararı alındı. 4 ay içerisinde kuruluş süreci tamamlanamadı ancak, konfederasyonun kurulması için 11–12 Kasım 1995 tarihlerinde 28 sendikadan 500 delegenin katılımı ile Ankara'da “Konfederasyonlaşma Tüzük ve Kuruluş Kurultayı” yapıldı. Kurultayda kabul edilen tüzük ile 8 Aralık 1995 tarihinde kuruluş dilekçesi İstanbul Valiliği'ne verilerek Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) kuruldu (KESK: 2010). KESK 1. Olağan Genel Kurulu'nu 16–17–18 Ağustos 1996 tarihinde yaptı

3.4.1. Kamu Emekçisi Sendikalarının Hukuksal Durumu

Sendikaların hukuksal dayanaklarını başta ILO'nun 87, 98, 151 sayılı sözleşmeleri olmak üzere TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan uluslararası sözleşmeler ve antlaşmalar ile bu sözleşmelere iç hukukta bağlayıcılık getiren Anayasa'nın 90. maddesinden almıştır. Ülkemiz Anayasasının 90. maddesi “usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Antlaşmalar kanun hükmündedir, bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” demektedir (KESK: 2010).

Devlet tarafından, ülkemizde hakların kullanımı için yapılan Anayasa değişikliklerine bağlı olarak iç hukukumuzda da yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir. Hakların yalnızca Anayasa ile güvence altına alınması bu hakların kullanımını için yeterli görülmemektedir.

Bu çerçevede TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmalar doğrultusunda uyum yasalarının çıkarılmadığı gerekçesiyle toplu sözleşme ve grev bu hak engellenmeye çalışılmaktadır.

Kamu emekçileri yukarıda belirtilen Anayasa'nın 90. maddesi gereğince kabul edilen uluslararası sözleşmeler çerçevesinde örgütlenme, toplu sözleşme yapma ve grev haklarının bulunduğunu belirtmektedirler. Ancak bugün için yalnızca örgütlenme önündeki engeller aşılmıştır. Yerel yönetimlerde örgütlü Tüm Bel-Sen sendikamızın bazı belediyelerle yaptığı toplu sözleşmeler diğer alanlarda uygulattırılmamıştır (KESK: 2001). Uluslararası sözleşmelerden doğan örgütlenme hakkımıza ilişkin olarak çok sayıda mahkeme kararı alınmıştır. Buna karşın sendika üye ve yöneticilerine yönelik adli ve idari soruşturmalar artarak devam etmektedir. Bugüne kadar 110 bin civarındaki kamu emekçisi hakkında adli ve idari soruşturma açılmıştır. Bu çerçevede hapis, sürgün, para kesme başta olmak üzere çeşitli cezalara maruz kalınmaktadır. Son olarak 1997 Mayıs ayında konfederasyonumuz Genel Başkanına iş bırakma çağrısı yaptığı gerekçesiyle 6 ay hapis cezası verilmiştir.

3.4.2. KESK'in Amaçları Üzerine

KESK, emeğin en yüce değer olduğu gerçeğinden hareketle ve sendikal mücadelenin demokrasi ve özgürlük mücadelesinin bir parçası olduğunun bilinci ile "Çalışma yaşamında ve hayatın diğer alanlarında üyelerin ve tüm emekçilerin ekonomik, demokratik, sosyal, siyasal, kültürel, mesleki, hukuksal ve özlük haklarını ve çıkarlarını korumayı ve geliştirmeyi", "Evrensel İnsan Hakları belgelerine dayanan ve uluslararası hukuk ve sözleşmelerden doğan bütün hak ve özgürlükleri eksiksiz yaşama geçirmeyi" (KESK: 1996) "Savaşsız ve sömürsüz bir dünya amacıyla, ülkede ve dünyada savaşa karşı kalıcı barışın yaratılmasına katkıda bulunmayı, her türlü baskıcı yönetime karşı demokrasinin tüm kurum ve kuralları ile yerleşmesini sağlamak, faşizme karşı demokrasi, emperyalizme karşı bağımsızlık, baskılara karşı özgürlük, ırkçılığa ve şovenizme karşı halkların kardeşliği için mücadele etmeyi", "Tüm emekçilerin birlikte mücadelesi ve ortak örgütlenmesi hedefine bağlı kalarak emekçilerin işyerlerinde işkollarında ortak mücadelesinin yaratılmasını ve bu doğrultuda ilişkileri kurmayı", "Emekçilerin uluslararası düzeyde birlik ve dayanışmasını sağlamak için çaba göstermeyi, bu amaca ulaşmak için uluslararası emek örgütleri ile ilişkiler kurmayı ve geliştirmeyi", "Emekçilerin sosyal ve kültürel gelişmelerinin sağlanması, sınıf bilincinin geliştirilmesi, örgütlülüğün ve demokrasinin bir yaşam biçimi haline gelmesi için bilimsel ve kültürel etkinliklerde bulunmayı", "Ortak, genel ve demokratik bir

sendikanın yaratılmasını, tüm emekçilerin Toplu Sözleşme ve Grev haklarından eksiksiz olarak yararlanmasını, emekçiler için iş güvencesini sağlamayı ve lokavtın kaldırılması için mücadele etmeyi”,”Tüm emekçilerin aynı üst örgütlerde yer almasını sağlamak için emekçi sınıfların birliğini sağlamaya yönelik her türlü örgütsel ve kültürel çabanın gösterilmesi ve bu çerçevede emeğin bütün biçimlerini sendika, platform, federasyon ve benzeri tarzda örgütlenmesi için çaba harcamayı”,”Toplumsal yaşamın her alanında cinsiyet ayrımcılığına karşı çıkarak, başta çalışma yaşamı olmak üzere her alanda cinsiyetler arası eşitsizliğin ortadan kaldırılması için mücadele etmeyi, kadınların sendikal yaşama aktif katılımını sağlamayı ve pozitif destek sunmayı”,”Örgütlü bir toplum yaratmayı ve örgütlü mücadele etmeyi”,”Ekolojik denge ile tarihi ve kültürel çevreyi korumayı ve üretim süreçleri içerisinde zarar görmemesini sağlayacak sendikal inisiyatifleri geliştirmeyi”,”Emekçilerin çıkarlarının aynı zamanda tüm toplumun da çıkarları olduğu gerçeğinden hareketle mal ve hizmet üretimi süreçlerinin idari, yönlendirici vb. tüm aşamalarında emekçilerin denetiminin ve katılımının sağlanmasını”,”Toplumsal servetin yaratılması ve paylaşılması süreçlerine emekçiler lehinde müdahale edilmesini”,”Tüm ulusların eşit ve özgürce yaşayabilmeleri ve geleceklerini belirleyebilmelerinin önündeki engellerin kaldırılması için mücadele etmeyi”,”Çalışma yaşamının ve üretim süreçlerinin her aşamasında, amaçları doğrultusunda emekçilerin durumunu iyileştirmeyi, iş yaşamının fiziki koşullarını iş ve hizmet özelliklerine uygun hale getirmeyi, denetlemeyi, iş kazalarını, meslek hastalıklarını engellemeyi, sigortalı çalışmayı yaygınlaştırmayı, özürliülerin çalışma yaşamına en uygun koşullarda katılımını sağlamayı, özürlerinden kaynaklanan sorunlarına çözüm üretmeyi ve olanaklar sunmayı” amaçlar(KESK: 2010)

3.4.3. KESK'in Çalışma Sistemi Üzerine

Tüzüğünde “KESK” kısaltmasının açılımı olarak “Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu” olarak geçmiştir. Merkezi Ankara’da olan KESK merkezinin başka bir il ile nakline Genel Kurul, il içindeki adres değişikliğine Yönetim Kurulu karar verir. İlkesini getirmiştir. Konfederasyonunun Örgütlenme Alanı olarak Kamu Emekçileri Konfederasyonu, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla

veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında çalışanların hizmet kolu esasına göre örgütlenmiş bulunduğu sendikaları olduğunu belirterek tüzüklerinde yer bu şekilde yer aldırılmışlardır. Amaçlarını ise Konfederasyon olarak, tüm maddi değerlerin yaratıcısı emeğin en yüce değer olduğu gerçeğinden hareketle ve sendikal mücadelenin demokrasi ve özgürlük mücadelesinin bir parçası olduğunun bilinciyle; Grev ve toplu iş sözleşmeli sendikal hakların tanınması ve mevzuatımızda çalışma koşullarını düzenleyen hükümlerin uluslararası evrensel normlara uyumunun sağlanması için gerekli mücadeleyi yürütmeyi, Çalışma yaşamında ve hayatın diğer alanlarında üyelerin ve tüm emekçilerin ekonomik, demokratik, sosyal, siyasal, yasal, kültürel, mesleki, hukuksal, özlük haklarını ve çıkarlarını korumayı ve geliştirmeyi, Evrensel insan hakları belgelerine dayanan ve uluslararası hukuk ve sözleşmelerden doğan bütün hak ve özgürlükleri eksiksiz yaşama geçirmek için mücadele etmeyi, Uluslararası düzeyde emeğin birlik ve dayanışmasını sağlamak için çaba göstermeyi, uluslararası emek örgütleriyle ilişkiler kurmayı ve geliştirmeyi, Tüm emekçilerin birlikte mücadelesi ve ortak demokratik örgütlenmesi hedefiyle ortak çalışanlar yasasının yaratılması amacıyla her türlü örgütsel formu yaşama geçirmek için çaba harcamayı, bu doğrultuda işyerlerinde ve hizmet kollarında ortak mücadeleyi örgütlemeyi, ilişkiler kurmayı ve geliştirmeyi, Emekçilerin sosyal ve kültürel gelişmelerinin sağlanması, sınıf bilincinin geliştirilmesi, örgütlülüğün ve demokrasinin bir yaşam biçimi haline gelmesi için mücadele etmeyi; bu doğrultuda bilimsel ve kültürel etkinliklerde bulunmayı, Savaşsız ve sömürsüz bir dünya amacıyla; ülkede ve dünyada savaşa karşı kalıcı barışın yaratılması, tüm ulusların eşit ve özgürce geleceklerini belirleyebilmelerinin ve evrensel insan haklarının önündeki engellerin kaldırılması, faşizme karşı demokrasi, emperyalizme karşı bağımsızlık, baskılara karşı özgürlük, ırkçılığa ve şovenizme karşı halkların kardeşliği için mücadele etmeyi, Toplumsal yaşamın her alanında cinsiyet ayrımcılığına karşı çıkarak, başta çalışma yaşamı olmak üzere her alanda cinsiyetler arası eşitsizliğin ortadan kaldırılması için mücadele etmeyi, Ekolojik denge ile tarihi ve kültürel çevreyi korumayı ve üretim süreçleri içerisinde zarar görmemesini sağlayacak sendikal inisiyatifleri geliştirmeyi, İşsizlik ve yoksulluktan etkilenen başta emekliler ve işsizler olmak üzere tüm toplum kesimleriyle dayanışma ilişkilerini geliştirmeyi, Emekçilerin çıkarlarının aynı zamanda tüm toplumunda çıkarları olduğu gerçeğinden

hareketle; mal, hizmet üretimi ve paylaşım süreçlerine emekçiler lehine müdahale edilmesini, emekçilerin denetiminin ve katılımının sağlanmasını, Hizmet kollarında örgütlü sendikaların örgütlü bulunduğu hizmet kollarının hizmet üretme politikasının belirlenmesinde, hizmet kollarında planlamadan, uygulamaya ve denetlemeye kadar tüm faaliyetlerde söz ve karar sahibi olmayı ve engellilerin çalışma yaşamına en uygun koşullarda katılımını sağlamayı, engellerinden kaynaklanan sorunlarına çözüm üretmeyi ve olanaklar sunmayı tüzüklerinde yer vererek amaçlarını sıralamışlardır.

İlkelerini belirler ve benimserken de üye sendikaların irade ve inisiyatifinden hareketle demokratik merkezîyetçi bir işleyişi esas almıştır, Emekçiler arasında din, dil, ırk, siyasal düşünce, etnik köken, mezhep, cinsiyet ve felsefi düşünce ayrımı gözetmeme ilkesini benimsemiş, sınıf ve kitle sendikacılığı anlayışından hareketle, örgüt içi demokrasiyi temel bir örgütlenme ilkesi olarak benimser. Tüm üyelerinin söz, yetki ve karar sahibi olabilmeleri için doğrudan demokrasi mekanizmalarını geliştirmeyi ilke edinmiştir. KESK'in anlayışına göre tüm emekçilerin siyaset yapma hakkını ve siyasal örgütlenme özgürlüğünü savunur. Her düzeydeki mücadelede emekten yana taraftır. Devlet ve sermayeden bağımsızdır. Ayrıca siyasal parti, kurum ve kuruluşlardan örgütsel olarak bağımsızdır. Hizmet kolu temelinde örgütlenmeyi esas alır ve en önemseyip tüzüğünde de yer ettiği ilke de tüm kamu emekçileri sendikaları ile tüm emekçi kesimlerin hak ve çıkarları doğrultusunda mücadeleyi fiili ve meşru bir temelde yürütür. Sendikal hak ve özgürlükleri yasaklayan, kısıtlayan her türlü engel ve düzenlemelere karşı mücadele etmesinin yer aldığı ilkedir.

Üyeliğinde; Konfederasyon tüzüğünü benimseyen ve yetkili organında karar alan sendikalar konfederasyon üyesi olabilir. Üyelik kararı alan sendikanın Yönetim Kurulu bu kararını konfederasyon Yönetim Kuruluna yazılı olarak bildirir. Başvuru, Yönetim Kurulunun ilk olağan toplantısında (varsa aynı hizmet kolunda kurulu üye sendikanın görüşü alınarak) karara bağlandıktan sonra üyelik kabulü, ilgili yasaca belirlenmiş Bakanlık ve makamlara 15 gün içinde bildirilir ve üyeler de konfederasyon tüzüğü ve genel kurul kararlarına, yönetmeliklerde gösterilen hususlara, toplu görüşme kararlarına, Yönetim Kurulu kararlarına uygun harekette bulunmayı kabul eder.

Konfederasyonun zorunlu organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu, Disiplin Kurulu'ndan oluşur. Konfederasyonun danışma organları ise; Danışma Kurulu ve Danışma Meclisi'nden oluşur.

Konfederasyonun gelirleri; Aidat gelirleri (Üye sendikaların ödenti tutarı, sendikaların ödenti gelirlerinin % 5'inden az olamaz. Üye sendikaların ödenti tutarı Genel Kurulca belirlenir. Belirlenen miktar takip eden ayın sonuna kadar konfederasyon hesabına yatırılır.), Malvarlığı gelirleri, malların devir, temlik ve satışlarından elde edilen gelirler, Uluslararası örgütlerden sağlanan yardımlar, sosyal ve kültürel etkinlik gelirleri, Yönetim Kurulu tarafından uygun görülen ancak 4688 sayılı yasanın 24. Maddesine aykırı olmayan gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan bağışlar, Bankaya yatırılan gelirlerden elde edilen faizler.

Konfederasyon gelirleri Yönetim Kurulunun öngördüğü bankalara açılan hesaplara yatırılır. En az iki Yönetim Kurulu üyesinin imzası ile çekilir veya havale edilir. Zorunlu giderler için kasada tutulacak günlük azami nakit mevcudu, aylık aidat gelirlerinin 1/10'u ve basın- yayından elde edilen gelirlerdir.

KESK, "Sınıf ve kitle sendikal anlayışını temel ilke olarak kabul eder", "Üye sendikaların irade ve inisiyatifini esas alan demokratik merkezîyetçi bir işleyiş esas alır", "Tüm emekçilerin ve örgütlerinin siyaset yapma hakkını ve siyasal örgütlenme özgürlüğünü savunur. Sermaye ve devletten bağımsızdır. Her düzeydeki mücadele emekten yana taraftır. Siyasi parti, kurum ve kuruluşlardan örgütsel olarak bağımsızdır", "Emekçiler arasında din, dil, ırk, siyasal düşünce, etnik köken, mezhep, cinsiyet ve felsefi düşünce ayrımı gözetmez", "İşkolu temelinde örgütlenmeyi esas alır. Aynı işkolunda kurulmuş birden çok sendikanın birleşmesi için çaba harcar", "Emekçilerin çıkarları temelinde uluslararası sendika ve üst örgütlenmelerle dayanışma ve işbirliği içinde olur", "Örgüt içi demokrasiyi temel bir örgütlenme ilkesi olarak benimser. Örgüt içi demokrasiyi gerçekleştirmek, zenginleştirmek ve tüm emekçilerin söz, yetki ve karar sahibi olabilmesi için doğrudan demokrasi mekanizmalarını gözeterek örgütlenir. Bürokratikleşme ve tasfiyecilik eğilimlerine karşı mücadele eder", "Mali, idari ve tüzüksel denetimde, esas olarak sendikal yapılara ve emekçi denetimine açıktır", "Tüm kamu emekçileri sendikaları ve tüm emekçi kesimlerin hakları ve bağımsız çıkarları doğrultusunda mücadeleyi fiili ve meşru bir

temelde yürütür. Sendikal hak ve özgürlükleri yasaklayan, kısıtlayan, yasal ve Anayasal düzenlemelere karşı mücadele eder.”ilkeleri ile hareket eder(KESK: 2010)

3.4.4. KESK’ in Yönetim Sistemi

3.4.4.1. Genel Kurul: Konfederasyonun en yetkili karar organıdır. 2 yıl’da bir olağan olarak toplanır. Genel kurul delege sayısı 500’dür. Üye sendikalar kendi genel kurullarında üyeleri oranında KESK delegesi seçerler.

3.4.4.2. Genel Yöneyim Kurulu(GYK): Federasyonun en yetkili organıdır. GYK, genel kuruldan sendikaların üyeleri oranından seçilen 91 kişiden oluşur. Üye sendikaların genel başkanları ve KESK MYK üyeleri bu kurulun doğal üyesidir. GYK, 3 ayda bir toplanır.

3.4.4.3. Merkez Yürütme Kurulu(MYK): Genel kurul ve GYK kararlarını uygulamakla görevlidir. MYK, genel kuruldan seçilen 11 kişiden oluşur. Görev dağılımında;

1- Genel Başkan, 2- Genel Sekreter, 3- Mali Sekreter, 4- Örgütlenme Sekreteri, 5- Eğitim Sekreteri, 6- İnsan Hakları ve Çevre Sekreteri, 7- Uluslararası İlişkiler Sekreteri, 8- Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Sekreteri, 9- Toplu İş Sözleşme Sekreteri, 10- Hukuk Sekreter, 11- Kadın Sekreteri olarak gerçekleştiriyor.

3.4.5. KESK - İşçi İlişkisi Üzerine

KESK, sendikal anlayışı gereği, bir parçası olduğu işçi sınıfı ve onun sendika ve konfederasyonları ile ortak örgütlenmeyi ve mücadeleyi savunmaktadır. Mevcut yasalar ortak örgütlenmeyi engellemektedir. Ancak kamu çalışanları, KESK öncesi oluşturduğu platformlarla, KESK oluştuktan sonra da KESK olarak işçi sendikaları konfederasyonları ile birlikte birçok eylem gerçekleştirdi. Son üç yıl da yapılan 1 Mayıs kutlamalarını KESK, TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ konfederasyonları birlikte kutlamışlardır. KESK, TÜRK-İŞ ve DİSK’in gerçekleştirdiği tüm eylemlere aktif destek vermiştir. Aynı şekilde TÜRK-İŞ ve DİSK’TE; KESK eylemlerine aynı desteği vermiştir. KESK, özellikle TÜRK-İŞ ve DİSK’le iyi ilişkiler içindedir.

3.4.6. KESK'in Uluslar arası İlişkileri Üzerine

KESK'in uluslararası sendikal örgütlerle ve diğer ülkelerdeki sendikalarla ilişkileri sosyalist kadroların enternasyonalizm anlayışı ve enternasyonalist çizgide başladı. Ancak bu olanaklı değildi. Çünkü bu dönemde ön planda olan uluslar arası sendikal örgütlerde emperyalist ülkelerin sendikaları hâkimdi. Sosyalistlerin etkisi olmayan bu örgütler, enternasyonalist bir anlayışla değil “sendika emperyalizmi” olarak nitelenebilecek bir anlayışla hareket ediyorlar, kendi ülkelerinin emperyalist politikalarını destekliyorlar, kendi sermayedarlarına “sosyal ortak” diyerek onlarla birlikte hareket ediyorlardı. (Koç ve Koç, 2010: 481)

Ayrıca KESK uluslararası ilişkilerini henüz yeterince kuramamıştır. Ancak, özellikle Avrupa'daki sendika ve konfederasyonlar Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikal haklar mücadelesinden ve KESK'den haberdirdirler. 1995 yılında ICFTU, ETUC, PSİ,ITF ve İsveç TCO' dan bir grup sendikacının Türkiye'ye yaptığı ziyaret sırasında KESK öncesi oluşturulan Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonlaşma Kurulu(KÇSKK) temsilcileri ile bir görüşme yapmışlardı. Norveç LO temsilcileri 14 Eylül 1996 günü KESK'i ziyaret ederek KESK yöneticileri ile bir görüşme yapmıştır. 3-5 Ekim 1996 tarihlerinde İsveç Kamu Çalışanları Konfederasyonu (TCO) Uluslararası İlişkiler Sekreteri Olle SODERMAN ve beraberindeki heyet ile KESK Genel Merkezinde görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler sonucunda ortak eğitim projesinin hayata geçirilmesine karar verilmiş ve 6-10 Kasım 1996 tarihleri arasında KESK yöneticileri TCO'nun davetlisi olarak Stockholm'de görüşmelerde bulunmuşlardır. TCO / KESK Eğitim Projesinin 1. ve 2. aşaması tamamlanmış olup, 3. aşaması Haziran ayında yapılacaktır. Alman DGB' yi temsilen ÖTV ve GEW temsilcileri 24-25 Mart 1997 günü KESK' ziyaret ederek KESK yöneticileri ile bir görüşme yapmıştır. KESK, 16-18 Ağustos 1996 tarihlerinde yaptığı 1. Olağan Genel Kurulu'nda ICFTU ve ETUC' üyelik başvurusunda bulunma kararı almıştır. Bu karar gereğince ICFTU ve ETUC' üyelik başvuruları yapılmıştır.

3.4.7. KESK Üyesi Sendikalar

EĞİTİM-SEN, TÜM BEL-SEN, ENERJİ YAPI YOL-SEN ve SES sendikaları PSI, BTS sendikası ITF üyesidirler. ORKAM-SEN'in IFBWW'ya, HABER-SEN'in IPTT'ye üyelik başvurusu vardır. EĞİTİM-SEN, Alman GEW, Norveç ve İsveç Eğitimciler Sendikaları ile TÜM BEL-SEN, ENERJİ YAPI YOL-SEN ve SES, PSI ile BTS, ITF ile FNV destekli ortak eğitim çalışmaları yapmıştır.

1990 Sonrası kurulan sendikala;

- 28 Mayıs 1990 EĞİTİM-İŞ (Eğitim İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası) Ankara,
- 26 Ekim 1990 SAĞLIK-SEN (Sağlık Emekçileri Sendikası) İstanbul,
- 26 Ekim 1990 BEM-SEN (Belediye Emekçileri Sendikası) İstanbul,
- 13 Kasım 1990 EĞİT-SEN (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası) İstanbul,
- 20 Aralık 1990 TÜM BEL-SEN (Tüm Belediye Memurları Sendikası) İstanbul,
- 11 Ocak 1991 TÜM SAĞLIK-SEN (Tüm Sağlık Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 19 Şubat 1991 GENEL SAĞLIK-İŞ (Genel Sağlık İşkolu Kamu Görevlileri Sendikası) Ankara,
- 20 Mayıs 1991 TARIM-SEN (Tarım İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 13 Kasım 1991 TÜM RAY-SEN (Tüm Raylı Taşımacılık Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 10 Aralık 1991 DEM-SEN (Tüm Demiryolu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 16 Ocak 1992 TÜM HABER-SEN (Tüm Haberleşme ve İletişim Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 3 Şubat 1992 TÜM MALİYE-SEN (Tüm Maliye Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 5 Şubat 1992 TÜM YARGI-SEN (Tüm Yargı ve İnfaz Kurumları Çalışanları Sendikası) Ankara,

- 9 Nisan 1992 OR KAM-SEN (Ormancılık İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 30 Nisan 1992 MADEN-SEN (Maden İşkolu Kamu Emekçileri Sendikası) Ankara,
- 11 Mayıs 1992 TÜM SOSYAL-SEN (Tüm Çalışma ve Sosyal Güvenlik Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 9 Haziran 1992 YAPI YOL-SEN (Yol, Yapı ve Altyapı Kamu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 25 Haziran 1992 ENERJİ-SEN (Enerji, Yapı, Altyapı Hizmetleri İşkolu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 25 Haziran 1992 TÜM HAVA-SEN (Tüm Hava Meydanları İşletmesi Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 2 Temmuz 1992 TÜM ENERJİ-SEN (Tüm Enerji İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 14 Eylül 1992 KÜLTÜR-SEN (Kültür Emekçileri Sendikası) Ankara,
- 19 Ekim 1992 SOSYAL HİZMET-SEN (Sosyal Hizmet Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 12 Kasım 1992 EMEK-SEN (Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü Kamu Çalışanları Memur Sendikası) Ankara,
- 1 Aralık 1992 GENEL ENERJİ-SEN (Genel Enerji İşkolu Kamu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 16 Aralık 1992 TÜM TAK-SEN (Tüm Tapu Kadastro Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 24 Aralık 1992 DEÇEM-SEN (Demir Çelik Kamu Çalışanları Sendikası) Karabük,
- 30 Aralık 1992 İL-SEN (İller Bankası Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 1992 LİM-SEN (Liman Çalışanları Sendikası) İstanbul,

- 1992 TURİZM-SEN (Turizm Kamu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 1992 ASİM-SEN (Askeri İşyerlerinde Görevli Sivil Kamu Çalışanları Sendikası) Ankara,
- 1992 DEMİR-SEN (Demir Çelik Kamu Çalışanları Sendikası) İskenderun,
- 14 Ocak 1993 TÜM GIDA-SEN (Tüm Tütün, Müskirat ve Gıda Kamu Emekçileri Sendikası) İstanbul,
- 27 Temmuz 1993 ŞEKER-SEN (Türkiye Şeker Sanayii Memurları Sendikası) Eskişehir,
- 3 Ağustos 1993 TÜM BANKA-SEN (Tüm Banka ve Sigorta Çalışanları Sendikası) İstanbul,
- 3 Mart 1994 ÖES (Öğretim Elemanları Sendikası) Ankara,

3.4.8. Yetkili Sendika Kavramı ve KESK

4688 sayılı Kanun kamu görevlilerine, sendikalara serbestçe üye olabilme ve üyelikten çekilebilme hakkını getirmiştir.

Sendikalar, Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak hizmet kolu esasına göre kurulabilmektedirler. Bir hizmet kolundaki işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulan sendikalar, Türkiye çapında faaliyette bulunurlar.

Sendika Şubeleri ise en az 500 üye ile kurulabilmektedir.

Kamu görevlilerinin kurabilecekleri sendikalar 11 hizmet kolunda toplanmıştır.

Hizmet Kolları da;

- Büro,
- Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri,
- Eğitim, Öğretim ve Bilim Hizmetleri,
- Sağlık ve Sosyal Hizmetler,

- Yerel Yönetim Hizmetleri,
- Basın, Yayın ve İletişim Hizmetleri,
- Kültür ve Sanat Hizmetleri, Bayındırlık,
- İnşaat ve Köy Hizmetleri, Ulaştırma Hizmetleri,
- Tarım ve Ormancılık Hizmetleri, Enerji,
- Sanayi ve Madencilik Hizmetleri,
- Diyanet ve Vakıf Hizmetleridir.

Konfederasyonlar, değişik hizmet kollarında, bu Kanuna tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın serbestçe bir araya gelmesiyle kurulabilmektedir.

4688 Sayılı Kanuna Göre Kurulan Konfederasyonlarsa;

- Bağımsız Kamu Görevlileri Konfederasyonu (BASK)
- Demokrat Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (DEMOKRAT KAMU-SEN)
- Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK)
- Memur Sendikaları Konfederasyonu (MEMUR-SEN)
- Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (TÜRKİYE KAMU-SEN)
- Ulusal Demokrat Sendikaları Konfederasyonu (USEK)

4688 sayılı Kanuna göre bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilmektedir. Şu ana kadar 58 sendika kurulmuş olup, bunların 54 tanesi faaliyette bulunmaktadır

Sendikaların örgütlendiği hizmet kolunda en fazla üye kaydetmiş sendika yetkili sendika olur. Her yıl 15 Mayıs tarihi itibarıyla sendikaların üye sayıları çalışma bakanlığınca sayılır ve en fazla üyesi bulunan sendika yetkili sendika olarak resmi gazetede ilan edilir.

Yetkili sendika sendikalı çalışanlar adına hükümetle toplu görüşme yapmaya yetkili olur. Ayrıca; çalışanların çalışma şartları, amir memur ilişkilerinin düzenlenmesi, çalışanlar hakkındaki mevzuatın uygulama şekli, tayin, yer değiştirme, meslekte yükselme, sosyal hakların kullanımı v.b. konularda İşveren tarafıyla kurum idari kurullarındaki toplantılara temsilciler verir ve bu konularda anlaşma ve protokol yapar.

İl ve ilçelerdeki tayin, atama, lojman, teftiş, disiplin, danışma gibi kurul ve komisyonlara, yetkili sendika temsilci vererek çalışanların hakkının korunması konusunda müdahil olma hakkına sahiptir.

KESK 1995 yılı sonlarında tarihinde 500 bin üyesi bulunan bir sendika hareketi başlatmıştı. Bu 8 Aralık 1995 tarihinde KESK 'in kurulmasıyla oluşan süreçte yapılan eylemlerdeki inanca, coşkuya, kitleliliğe bağlanmaktadır. Ancak devamlılık sağlanamadı. Sonrasında harekette belirli bir tıkanma, üye sayısının artışında yavaşlama ve hatta azalma, eylemlere katılmada ve katılımcıların coşku ve kararlılığında azalma gözlemlenmeye başladı (Koç ve Koç, 2010: 201).

KESK'in kurulduğu tarihte ileri sürülen 500 bin sayısı, 2002 yılında 262 bine düşüştü. Bu düşüşe rağmen KESK kamu çalışanlarının yüzde 40,3 ünü temsil ediyordu; ama 2009 yılına gelindiğinde KESK'e bağlı sendikaların üye sayısı 224 bine geriledi. bu da sendikalı kamu çalışanlarının yüzde 22,1'ine tekabül etmekte.2002 yılında KESK, eğitim, yerel yönetim ve kültür-sanat hizmet kollarında yetkili olan sendikaydı. Enerji-sanayi-maden hizmet kolunda yetkili sendika olmasını da çok az bir farkla kaçırmıştı.

2009 yılına gelindiğinde yalnızca 15 bin kişinin çalıştığı kültür-sanat kolunda yetkili sendika olurken, 839 bin olan eğitim hizmet kolundan ve 92 bin kişinin çalıştığı yerel yönetim hizmet kolundan yetkiyi kaçırdı.

KESK 1995 yılında 500 bin üyeye kurulduğunu iddia ederek konfederasyonlaştı.2002 yılına gelindiğinde üye sayısını 224 bine gerilettili.789 bin kamu görevlisinin bulunduğu 2003 yılında KESK 'in üye sayısı 296 bine çıkardı.788 bin sendikalı kamu görevlisinin olduğu 2004 tarihinde üye sayısını 297 bine artırdı.747 bine düşen 2005 yılı kamu sendikalı sayısı içinde KESK üye sayısını 264 bine düşürdü.

2006 yılı itibarıyla kamuda sendikalı memur 780 bine çıktı, fakat KESK üye sayısını 234 bine düşürdü. Keza 855 bin sendikalı memurun olduğu 2007 yılında 231 bin üyeye,

930 bin kamu sendikası sayısı olan 2008’de 223 bine ve 1milyon 17 bin sendikası memur sayısına ulaşılan 2009 yılında 224 bin gibi bir rakamda kaldı.

KESK’in sayısı 1995 yılında 500 bin olduğu iddia edilip 2003 yılında 296 bine düşerken, yine 9 Haziran 1995 yılında kurulan ve 2003 yılında 98 bin sendikası üyesi olan Memur-Sen; 2009 yılında 224 bine düşen KESK’in aksine üye sayısını dörde katlayarak üye sayısını 376 bine çıkararak en fazla üyesi olan sendika olmuştur.

2005 yılında toplam memur sayısının yüzde 47,1 sendikalıydı. 2006 yılında bu oran toplam memur sayısına oranla 49,7 olurken 2008 yılında yüzde 55, 2009 yılında ise, memurun yüzde 59 una tekabül ediyordu (Koç ve Koç, 2010: 43).

1995 yılında dünya görüşü itibarıyla emeğin önemiyle hareketle sendikalaşmanın öneminin en çok içinde barındırarak ve coşkuyla kurulan KESK’in yıllar içinde sürekli yeni üye edinmemesi ve var olan üyelerinin de bünyesinden ayrılmasına nedenleri ve değerlendirmesi bir başka başlık altında incelemeye çalışacağım. Keza bunu ifade etmek için KESK’in kuruluş öncesinde coşkulu ve fedakâr çalışmalarına da atıfta bulunmak gerekmektedir.

KESK, kurulduğu tarihten itibaren Türkiye Kamu-Sen’e büyük suçlamalar yöneltmiş bu örgütü ‘devlet sendikası’ olmakla suçlamıştı. Ancak KESK’in bu konuda da ilkeli davranmadığı düşünülmekteydi. Hayatın zorlaması ve özellikle son dönemlerde ortaya çıkan tırnak içinde liberalleşme politikaları içinde dolaşan üyelerin katkılarıyla sınıf kimliğinin öne çıktığı Emek Platformu içinde bu örgütle birlikte yer almayı kabullenmek zorunda kaldı.

KESK 1995–2001 döneminde İslamcı görüşü benimseyenlerin hâkim olduğu Memur-Sen’e yönelik ciddi bir eleştirme ve suçlama getirmedi; çünkü bu örgütlenmeyi önemsemiyordu veya anti-emperyalizm çizgisinden kayıp liberalleşme politikasına girenlerin ortaya attığı küreselleşme karşıtlığı görüşünü benimsemişti. Önemsememekte haklıydı belki, çünkü AKP’nin iktidara gelmesine kadar Memur-Sen’e bağlı sendikaların toplam üye sayısı 40 bin civarındaydı. Öyle ki o yıllarda KESK’e bağlı sendikaların üye sayısı 500 bin olduğu ileri sürülüyordu. KESK buna rağmen bu örgütte de eşitlik temelinde bir platformda yer almak zorunda kaldı (Koç ve Koç, 2010: 85). 2002 yılında 40 bin civarında üyesi olan Memur-Sen’in şuan ki konjektürle 376 bin

üyeye ulaşması ve en fazla üyeye sahip olan konfederasyon olması nasıl enteresan ise aynı yıl içerisinde 500 bin üye ile yola çıkan KESK'in şimdi 224 bin üyeye düşmesi de bir o kadar enteresandır.

Tablo2. Türkiye’de Memur Konfederasyonlarının 2002–2009 Üye Dağılımı

Konfederasyonlar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu)	262.348 % 40,3	295.830 % 37,5	297.114 % 37,5	264.060 % 35,3	234.336 % 30,1	231.987 %27,1	223.460 % 24	224.413 %22,1
TÜRKİYE KAMU-SEN (Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	329.065	385.425	343.921	316.038	327.329	350.727	357.841	375.990
MEMUR-SEN (Memur Sendikaları Konfederasyonu)	41.871	98.146	137.937	159.154	203.851	249.725	314.701	376.355
BASK (Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu)	1.319	5.209	5.228	4.696	4.734	5.718	4.226	4.976
BAĞIMSIZLAR	-	4.236	3.533	3.487	9.061	17.232	28.647	11.629
GENEL TOPLAM	650.770	788.846	787.882	747.617	779.399	855.463	930.397	1.017.072

Kaynak: (Tühis, 2010; Koç ve Koç, 2009: 23)

3.4.9. KESK ve Ödediği Bedeller

KESK tarihini; yasaklara fiili ve meşru yollarla mücadele etmenin tarihi olarak değerlendirirsek ortaya haliyle yönetici ve üyelerinin bu zorlu ve özverili çalışmalarında karşılaştıkları engellemelere ve baskılara da göz atmak gerekir.

KESK üyeleri 1998 yılı ortalarına kadar; 28.004 kamu emekçisinin adı ve 104.757 kamu emekçisinin de idari olmak üzere toplam 132.761 adli ve idari soruşturmada geçmiştir (KESK, 1999: 69).

KESK'in eylemlerdeki tavrı DİSK'in 1980 öncesi tavrından farklıdır. KESK ve bağlı sendikaların yönetimleri tüm eylemleri karar altına aldırılmış, savunmuş ve eylemde en ön safta durmuşlardır. Konfederasyon tarafından yapılan tüm eylemlerde hakkında soruşturma açılan sendika üyeleri için ortak savunma metni hazırlanıp kullanılmıştır.

KESK ve ona bağlı sendikaların yöneticileri ve üyeleri 1995–2001 döneminde de büyük bedeller ödemişlerdir. Yapılan her eylemin, harcanan para ve zamanda açısından bedeli de az değildi. Ayrıca birçok insan bu eylemlerde dayak yemiş, gözaltına alınmış,

hakaretlere maruz kalmış, eylemler arası yollarda trafik kazalarında hayatını kaybetmiştir.

KESK'e bağlı sendikalar içerisinde toplamda 4.185 kişi sürgün edilmiş, 25 kişi açığa alınmış, 1.192 kişinin görevine son verilmiş, 16.182 dava süregelmiş, 155 kişi hapisle cezalandırılmış ve 6.265 dava sonuçlanmıştır. Sürgünlerde KESK'e bağlı TÜM BEL-SEN 2560 kişiyle rekor kırmıştır. Yine bu sendikanın 5 bin süren davası varken, 1.886 üyesinin de işine son verilmiştir (Koç ve Koç, 2010: 75).

Yine KESK' e bağlı sendikaların üyelerinin toplamda 72.744 üyesinin para ve fonu kesilmiş, 1.781 üyesinin kadrosu alınmış, 917 üyesinin derece ve kademesi durdurulmuş, 28.585 üyesine disiplin cezalarından biri verilmiş, 730 üyesine de meslekten ihraç istemi olmuştur.

KESK'e bağlı EĞİTİM-SEN'in 63.283 üyesinin para ve fon kesintisi cezası bağlı sendikalar içinde en fazla cezanın gerçekleştiği sendika olmasına neden olmuştur. Yine bu derecelmeler içinde T-BEL-SEN 1.506 üyesinin kadrosunun alınmasına engel olamamıştır.

3.5. KESK ve Sendikacılığı Üzerine Değerlendirme

KESK 8 Aralık 1995'te İstanbul'da kuruldu. Ve konfederasyonun bu aşamaya gelmesinden önce örgütlenmelerin cemiyet, dernek, birlik gibi çatılar altında birleştiklerini tezimizin sayfaları arasında inceledik, gördük. Sendikalar kanunu çıkana kadar çeşitli dernekle altında birleşen memurlar, aslında ilk sendikal haklar devletin eliyle özgürlükçü olarak anılan 1961 anayasasıyla verilene kadar mücadele edilmeden kazanım olarak düşünülebilir. Tarihin akışıyla mücadele edinmeden kazanılan haklar yine mücadelesiz geri alınca çeşitli derneksel faaliyetlerle kazanımların geri alınması yolunda mücadelelerin önünü açmış oldu.1972 muhtırası sonucunda elden alınan haklar üzerine kendine gelen memur hareketi, yine dernekler altında çalışmalarına başladı. o zamanlara kadar sendikacılık konusuna sıcak bakmayan diğer zıt görüşteki memurlar da kendi düşüncelerine uygun dernekleşme faaliyetlerine başladılar. Sendikalaşma faaliyetleri hızla yoluna devam ederken bir balyoz gibi gelen 1980 askeri darbesi hayatın her alanına etki etmekte gecikmedi. Siyasi partiler kapatıldı, tüm sendikalar kapatıldı, kaynakları hazineye devredildi ve yöneticilerinin birçoğu ya hapse girdi ya da

ülkeyi terk etmek mecburiyetinde bırakıldı. Ama bir gün 1985 yılının Aralık ayında Alpaslan Işıklı adlı sendikacılık uzmanı hoca'nın, memurların sendikalaşabileceğine ilişkin görüşünü TMMOB tarafımdan düzenlenen sempozyumda açıklamasıyla değişti. Memurların Sendikalaşabileceğini anlattığı sempozyum memur sendikacılığı tarihini başlatan mihenk taşı olarak Türkiye'de memur sendikacılığı tarihinin en baş sayfasına girdi.

“Ne olacak ki bunu söylemek; memurların sendikalaşabileceğini herkes biliyor,” denebilir. Suyun kaldırıcı gücünü de herkes biliyor. Ancak Arşimet suyun kaldırıcı gücünü anlayıp hamamdan “evraka” diye fırlatıncaya kadar bunu kavrayıp ifade edebilen yoktu. Yerçekimini de herkes biliyor. Ancak Newton, düşen bir elmanın beynindeki yansımalarından hareketle bu olayı formüle edinceye kadar, kimse bu konunun farkında değildi. Prof. Dr. Alpaslan ışıklı, kamu çalışanları sendikacılık hareketi ve bu hareketin öncülüğünü yapan KESK için Arşimet'tir, Newton'dur. Alpaslan Hoca bunu ilk kez açıkladığında mevcut mevzuat çerçevesinde memurların sendikalaşabileceğine kimse inanmamıştı. (Koç ve Koç, 2009: 43)

Tüm çabalara rağmen arşivine ulaşamayan fakat tarihine ilişkin yazılı kalan belgelerinde Alpaslan Işıklı'nın adı telaffuz edilmemiş, yine memur sendikacılığı uğruna müthiş çabalar vermiş Mesut Gülmez adı belgelerde geçmemiştir. Belgeleri için bir arşiv çalışması olmayan bir konfederasyon olan KESK var olan belgelerinin birçoğunu da genel merkez binasını İstanbul'dan Ankara'ya taşıırken kaybederek kendinden sonraki kuşaklara anlatacak bir tarihin de hiç olmasına sebebiyet vermiştir. Kalan belgeleri de çeşitli polis baskınlarında el konulmuş ve geri iade edilmemiştir. Tez yazım sırasında kaynak sınırlılığı ve KESK tarihi üzerine yazılmış olan tek eser olan Yıldırım ve Canan Koç imzalı KESK tarihini anlatan kitaplar da konfederasyon tarafından çeşitli kereler internet ve sözlü yollarla reddedilmiş ama tarihi adına yazılan bir yayın da kamuoyuyla paylaşılmamıştır. Yine de Eğitim-Sen'in kamu çalışanlarının örgütlenmesiyle ve sendikacılık hareketine ilişkin kapsamlı bir arşiv oluşturma konusundaki girişiminden de bahsetmek gerekir.

KESK tabii ki toplumsal muhalefetin ve kazanımlarının tarihidir. Tabii ki mücadelenin ve sonuçlarının tarihidir. Baskılara, sürgünlere hakkıyla, onuruyla karşı koymanın tarihidir. Tarihine bakarken emek tarihine de kısa bir göz atma gerekmektedir.1925

yılında Samsun, Adana ve İzmir’de telgraf emekçileri ücretlerinin artırılması için greve gittiler ve taleplerinden dolayı 6 çalışan İstiklal mahkemelerinde yargılanıp cezaya çarptırıldılar. Bu KESK’in geleneğine göre ilk memur eylemi olarak geçti ve kendilerinin mihenk taşı oldu.²⁰ Şubat 1947 ‘de Sendikalar Yasasıyla buluşan çalışanlar, 1952 yılında İstanbul Sendikalar Birliği ve Taşıt İşçileri sendikaları ülke çapında örgütlenen 8 sendikayla birleşerek Türk-İş’i kurdular. Sonrasında ülke çapında ortaya çıkan çalkantılı dönem 27 Mayıs ihtilaline dek sürdü. İhtilal sonrasında cumhuriyet tarihindeki en özgürlükçü Anayasası olan 1961 Anayasasını getirdi. Sendikal haklar verilmişti ama daha önce de yazdığım gibi bu hakları kullanmanın yolu mücadeleden geçiyordu. mücadele etmeden kazanılan bu haklar mücadeleyle işlerlik kazanması gerekiyordu.³¹ Aralık 1961’de Saraçhane etrafında toplanan 200 bin çalışanın sesi yeni bir döneme işaret ediyordu, ama kısa bir süre sonra mücadele edilmeden kazanılan bu haklar toplumun elinden alınacaktı. Görece özgürlükçü Anayasa’nın üzerinden 2 yıl geçmesine rağmen hala toplu Sözleşme ve grev hakkı tanınmıyordu. Emek mücadelesinin bir Dönüm noktası sayılan “Kevel İşçi Direnişi” bu koşullarda başladı. İşveren ve kolluk güçleri direnişi yasadışı ilan ederek müdahale etmesi sonuç vermedi ve 4 ay süren bu direniş çalışanlar lehine başarıyla sonuçlandı.²⁴ Temmuz 1963 yılında hükümet 274 Sendikalar Yasasıyla 275 sayılı Toplu Sözleşmesi Grev ve Lokavt sözleşmesi parlamentodan geçti. Örgütlü mücadele o yıllar içinde devam ederken Kamu Emekçileri de TÖS, İLK-SEN gibi kendi sendikalarını kurmaya başladılar. 8 Haziran 1965 de 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları” yasası kabulünün üzerinden bir ay sonra kamu sendikaları içerisinde önem arz eden sendikalar içinde 29.olarak TÖS 92 kişi tarafından 10 Temmuz 1965’te kuruldu. Öncesinde 18 Haziran 1965’te “Türkiye Devlet Görevlileri Sendikası” kurulmuştu.(Gülmez, 2003: 253). 12 Temmuz 1965 yılında da 30. Sendika olarak ilköğretim öğretmenleri sendikası İLK-SEN kuruldu. Daha sonra TÖS 12 Mart muhtırasından 6 ay sonra 20 Eylül 1971 günü Anayasa’nın 119. Maddesi 1488 sayılı Yasayla değiştirilip, memurların sendikalara üye olamayacağı hükmü getirilince, aynı kanunla getirilen geçici madde 16 uyarınca faaliyetine sona erdi. TÖS özgürlükçü ve eğitimde fırsat eşitliğini savunan, öğretmenlerin sorunlarıyla ilgilenen bir örgütlenmeyi öngörüyordu. toplumsal muhalefetin odak noktası olduğunu iddia eden TÖS toplu sözleşme ve grev hakkı için ayrıca mücadele veriyordu.³⁰ ocak 1966 tarihinde Paşabahçe cam işçilerinin başlattığı

grev çalışanlarının başlattığı grev emek dünyasında taşların yerinden oynadığı bir başka dönüm noktası olarak tarihe geçti. Türk-İş yönetiminin karşı tutumuna rağmen direniş destek olmada ısrar eden Maden-İş, Basın-İş, Lastik-İş, Gıda-İş ve Türk Maden-İş sendikalarının üyelerinin sendikalarının üyelikleri askıya alındı. bu sendikalar da 13 Şubat 1967’de bir araya gelerek emek dünyasına DİSK’i kazandırdılar

Her şeye rağmen Eşitlik ve özgürlük mücadelesi ve toplumsal muhalefet her geçen gün artıyordu. Eğitim emekçilerine karşı yürütülen sendikal faaliyetlerinden dolayı sürgün, baskı ve cezalara karşı TÖS, 15 Aralık.1969 yılında 4 gün boykot yaptı. TÖS’ün 80 bin üyesi vardı, 15 bin de İLK-SEN’in üyesi vardı. İkisinin üye sayısı 100 bin kadarken bu 4 günlük boykota 120 bin eğitim emekçisi katıldı.

70’li yıllarda çıkarılan yasalarla sendikal faaliyetlere kısıtlamalar getirilmeye başladı. Çıkarılan yasayla işkolu kotası getirilerek DİSK’in faaliyet sınırlanmaya ve engellenmeye başladı. Türk-İş erimesini önlemek adına yapılan bu yasanın üzerine 15–16 Haziran tarihinde 150 bin işçi yürüyüşe geçti. Bayraklarla meydanları dolduran binlerce kişinin üzerine açılan ateş sonucunda 3 kişi can verdi, aynı günün akşamı İstanbul ve Kocaeli’nde sıkıyönetim ilan edildi. Tüm siyasi baskılara rağmen sendikacılar yargılanması sonucunda beraat etti ve sonrasında Anayasa Mahkemesi baraj yasasını iptal etmek zorunda kaldı ve bu süreçte noktalanmış oldu.

1971 baharının ilk günlerinde postal sesi yine duyulmaya başladı. Demirel istifa ettirildi ve Nihat Erim’e hükümeti kurma görevi verildi. Balyoz harekâtı da başlamış oldu. Türkiye tarihinde baskılarla anılacak bir döneme bir daha girilmiş oldu. grevler yasaklandı, lokavtlar yaygınlaştı, sendikacılar, öğrenciler, öğretmenler hapislerden, sürgünlerden işkencelerden geçti. Ve yeni anayasayla sendikalar yasaklandı. Akabinde başta TÖS olmak üzere memur sendikaları birer birer kapatılmaya başladı. Bu baskılar sendikal mücadelenin daha derinlere inmesine neden oldu. Artık sendikalaşma yasaktı ama dernekleşmek değil. Sendikaların kapatılmasının akabinde çeşitli dernekler kurulmaya başladı. TÖS yerine TÖB-DER açılırken daha önce sendikal ve örgütsel mücadelenin tarafı olmayı aklından geçirmeyen farklı dünya görüşüne sahip memurlar da kendi örgütlenmelerini yaparak çeşitli dernekler kurarak kurdukları derneklerin atçısı altında örgütlenmeye başladılar. 1979 yılında Maraş katliamını protesto etmek ve DGM’leri proteste eylemi gerçekleştirildi. Boykot 3 gün sürdü ve bu 3 gün boyunca

okullarda ders yapılmadı. O koşullara rağmen eyleme katılma yüzde 60 oranına çıkmıştı.1977 yılında Gerçekleştirilen Taksim’de DİSK’in düzenlediği mitinge 500 bin kişi katıldı. Kalabalığa açılan ateş sonucu 37 katılımcı hayatını kaybetti ve 1 Mayıs kana bulandı. Ulusal sermaye hükümetin de desteğini alarak dünya sermayesiyle birleşerek yeni liberal politikaları hâkim kılma planlarına hız verdi.24 Ocak kararları işveren çevresinin desteğiyle gündeme getirildi, ama karşısında yine toplumsal muhalefetin sözcülerini buldu. Sonucunda toplumda derin yaralar açan gün geldi. Toplumda derin yaralar açan postal sesleri duyulmaya başladı. 12 Eylül 1980 askeri darbesi o ana kadar yapılan müdahaleler içinde en şiddetliydi. Parlamento feshedildi, sendikalar kapatıldı, siyasi partilerin faaliyetlerine son verildi bütçelerine el konuldu. Sendika yöneticileri tutuklandı veya yöneticileri yurt dışına çıkma zorunda kaldılar. 1980’lerin başı tam anlamıyla insan avına sahne oldu. Onbinlerce kişi cezaevlerine, onlarcası darağacına, milyonlarca kişi gözaltına alındı ve yüzlerce kişi de öldü. Toplumsal muhalefete çok ağır bir darbe indirdi. Darbenin Anayasası silahların gölgesinde referandumla halka kabul ettirildi. Sermaye toplumsal muhalefete de damgasını vurmaya devam etti. 24 Ocak kararlarını uygulamak üzere, Özel iktidara getirildi. Toplumsal muhalefet’in liderleri de sindirildiğinden bir türlü gereken ilerleme sağlanmıyordu. 86’lı yıllarda mücadele tekrar alevlendi. İstanbul, Ankara, İzmir ve İzmit’te sendikasızlaştırmaya, ekonomik politikalara, cezaevlerinde baskılara karşı sesler yükselmeye başladı. Netaş, Kale, Paşabahçe grevlerine memurlar da destek verdi.

Mesleki yayınlar yapan dergiler etrafında toplanan kamu çalışanları, tüm yasaklara rağmen Eğit-Der’i kurdular. Bu dönemde zaten KESK tarihinin belgelerinde ve arşivlerinde geçmemesine rağmen Alparslan Işıklı’nın TMMOB’de gerçekleştirdiği sempozyumdan sonra filiz vermeye başladı. Toplantıya önemli bir konuya açıklık getireceğini açıklayan Işıklı, sempozyumda memur sendikacılığının yasak olmadığını ilan etmişti (Koç ve Koç, 2009: 47).

Eğit-Der fahri üyelik kampanyasına başladı. 5 bin asil üyesi varken o tarihte 25 bin fahri üyeye sahip olarak dernek çalışmalarına hızla devam etti. 1987’de Sendika Yürütme Komisyonları oluşturuldu. Kamu çalışanları 1989 bahar eylemlerine destek vererek çalışmalarını örgütliyordu. 1990 yılında sendikalaşma çalışmalarına hız verildi. Yemek boykotları, kitlesel telgraf çekme eylemleriyle seslerini duyurmaya başlayan çalışanlar,

1990'da 7 sendika "Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu"nu kurdular. 30 Kasım 1990'da Zonguldak kömür işletmelerindeki direnişe ve MTA'da 6 bin kişinin grevine kamu çalışanları olarak destek verdiler. Bu dönemde işçilerle birliktelik ve destek için çalışmalar yapılıyordu. Eğitim-Sen gösteri yapmak istedi ve bir ay öncesinde haber vererek 22 Haziran'da bakanlığa doğru yürüyeceğini ve taleplerini bakanlığa iletceğini ilan etti. 55 kişilik kamu emekçisinin yürüyüşü etkinliği duyurusu üzerine hükümet geri adım attı ve kazanımlara bir yenisi eklendi.

15 Haziran 1993'te yayınlanan genelgeyle; sendika kurma, üye olma, etkinlikler artık engellenmeyecekti. Memurlar için artık sırada toplu sözleşme ve grev kazanımı elde etme çalışmaları başlayacaktı. 3 Temmuz 1993'de Ankara'ya dört yandan girilecek bir yürüyüş başladı. Yürüyüşün amacı ortak çalışanların taleplerinden oluşuyordu. Bu dönemden sonra iş bırakma, yemek boykotu eylemleri ve sivil itaatsizlik eylemleri izledi. Kamu çalışanları konfederasyonu çalışanları konfederasyon çatısı altında birleşmek istedi. 1994 yılının Nisan ayında "Kamu Çalışanları Sendikaları Platformu" ve Ankara'daki bazı sendikaların oluşturduğu "Eşgüdüm Platformları" bir araya geldiler. Kasım 1995'de 28 sendikadan 500 delegenin katılımıyla konfederasyonlaşma tüzük kurultayı yapıldı. 8 Aralık 1995'de KESK kuruldu. KESK kurulduktan sonraki dönemde de kendini sıkça eylemlerle ve kendi içinde ve dışından tartışmalarla adından söz ettirdi. 24 Mayıs 1996 da Başbakan'a suç duyusuyla başlayan eylemleri, 8 Haziran 1996'da Habitat zirvesinde yaptığı eylemde 2002 gözaltı olayıyla da dünya gündemine oturdu. Daha sonraları tarihler 4 Mart tarihini gösterdiğinde sahte sendika yasası geri çekildi. 14 Temmuz 1999'da Emek Platformu olarak mezarda emekliliğe eylemleriyle hayır dedi. KESK kadın kazanımı olarak tarihe geçen bir olgu da, kılık-kıyafetteki kazanımdır. Pantolonla işe giden KESK'li kadınlar eylemleri sonucunda yönetmeliği değiştirilmesini sağladı. o tarihten sonra kadınlar pantolonlarıyla hizmet verebileceklerdi. Organize edilen bir başka eylemle de 1 Aralık 200'de IMF'ye karşı 1 milyon kişi bıraktı. 500 bin kişi de alanlarda yerini almıştı.

Kısaca eylemler oldukça kazanımlar elde ediliyordu, 1995 yılında 500 bin kişiyle kurulduğunu iddia eden KESK kamu kemsinin her alanında örgütlenmeye başladı. "Dünya Hür Sendikaları Konfederasyonu" üyesi olan KESK, ayrıca uluslararası düzeyde temsil edilen tek Kamu çalışanları sendikasıdır. Değerlendirme içinde bunların

dışında konfederasyonun sayısal olarak azalmasını, inisiyatifinde daralmalarını değerlendireceğiz.

KESK kurulduktan sonraki süreçte ise politikalarının belirlenmesinde farklı etmenler rol oynamaya başlamıştır. Bunları değerlendirmeden, 500 bin destekçiyle kurulan KESK'in sonrasında neden sürekli kan kaybettiğinin anlaşılmasını zorlaşacaktır.

KESK'in politikalarını belirleyen birinci etmen, işçi sınıfının bir parçasını oluşturan memurların ve sözleşmeli personelin sınıf çıkarıdır. Memurlar genellikle kendi durumlarını kamu işçileriyle karşılaştırır(Koç ve Koç, 2010: 76).Bu dönemde kamu işçilerinin gerek ücretlerinde daha büyük oynamalar oldu. Yine bu dönemde memurlar ve kamu işçileri mutlak yoksullaşma yaşamadılar. KESK'in eylemlerine katılımın azalmasının nedenlerinden biri bu durumdur. Ancak memurlar ile kamu işçilerinin gelirleri arasındaki fark korunmuştur. Bu fark da memurları ve sözleşmeli personeli sendikalara iten bir etmen oldu.

KESK'in politikalarını belirleyen ikinci etmen, sosyalist hareketlerdi. Ancak bu alanda büyük bir kargaşa yaşandı. Bu hareketler, amaçları, amaca ulaşmada kullanılacak yöntemler ve sendikaların bu süreçteki rolleri konusunda büyük farklılıklar gösteriyordu (Koç ve Koç, 2010: 76). Bir uçta nihai olarak komünizmi hedefleyen ve yöntem olarak ihtilali-silahlı mücadeleyi seçen yapılar; diğer uçta, özgürlüğü öne çıkararak ve yöntem olarak barışçıl araçları benimseyen örgütlenmeler vardı. Bu iki ucun arasında da amaç ve yöntem konusunda da çok farklı görüşler bulunuyordu. Bu yapıların hepsi de KESK'in ve KESK'e bağlı sendikalarının politikalarını etkilemeye çalıştı.

KESK'in politikalarını belirleyen üçüncü etmen ise, sosyalist örgütlenmelere göre çok daha homojen olan Kürt milliyetçileriydi. Kürt milliyetçileriyle siyasal alanda ittifak yapmak isteyen bazı sosyalist örgütlenmelerin anlayışları, KESK'in politikalarında ittifakın diğer tarafındaki kanadın doğrudan ve dolaylı gücü giderek daha da artmasıdır. Bu ittifak KESK'i küçültürken ittifakın diğer tarafının etkisini büyüttü. KESK'in 1995 den sonraki dönemi politikaları; sınıfın çıkarları, birbiriyle mücadele eden sosyalist yapılarının KESK'i kendi anlayışları doğrultusunda kullanma çabaları ve Kürt milliyetçilerinin istekleri arasında kurulan dengelerle oluştu. Bu üç etmenin amaçları birçok alanda çeliştiğinden KESK'in politikalarında da önemli çelişkiler yaşanmasına neden olmuştur

Bu süreçte de haliyle zıtlar birbirini geliştirdi. Sosyalist kadroların önderliğinde ve Kürt milliyetçilerinin sürekli gücünü arttırdığı bir kamu çalışanları sendikacılık hareketinin gelişmesi ülkücülerini ve ılımlı İslamcılarını sendikacılığa itti. Zıtlar birbirini geliştirirken işçi sınıfının potansiyel olarak en bilinçli tabakalarından biri olan memurlar için de sınıf kimliği geri plana itildi ve sınıf bilincinin gelişimi kösteklenmiş oldu. (Koç ve Koç, 2010: 78)

Ayrıca KESK'in bazı talepleri işçi sınıfının ve memurların en geniş kesiminin talepleri değildi. KESK'in Kürt milliyetçilerinin talepleriyle örtüşen politikaları KESK'in gücüne ciddi darbeler indiriyordu. Diğer emekçi sınıf ve tabakalarla kurulması gereken ittifakların gerçekleşmemesinin herhalde en önemli nedeni Kürt meselesinin yedeğine düşülmesiydi. Bu durum özgücünden ve ittifaklarından mahrum bıraktığı gibi, karşısındaki güçlere bir yenisi yani devleti eklemesine neden oldu. Devletin KESK'e karşı tutumu sendikal taleplerinden dolayı değildi. Sosyalist kimliğinden de değildi, çünkü KESK politikaları artık sosyalizmi amaçlamıyordu. KESK'in özgücünü ve ittifaklarını zayıflatan ve karşısındaki güçlere devleti de ekleyen KESK'İN buna sebep olan duruşunun sebebi, Kürt meselesinin konfederasyondaki doğrudan ve dolaylı gücünden kaynaklanmasıydı. Bu konuda katı tutum ve talepleriyle oy alan partilerin bile anadilde eğitim ön plana çıkarmadığı dönemde Eğitim-Sen eğitim emekçilerinin taleplerinin önceliğinde tüzüklerinde buna yer vermişti.

Yani KESK sosyalist kadroların yıllarca verdiği mücadelenin ürünüdür. Ancak kurulduğu dönemden sonra sınıf mücadelesi ve emperyalizme karşı duruşunu terk etmiştir. Kuruluş aşamasında olan kadroların kararlılığını terk eden, mücadelede kazanımları görmezden gelen bir sendikal anlayışın kaçınılmaz sonucu tüm kollarda başarısızlık olmuştur (Koç ve Koç, 2010: 82). KESK'in sendikal mücadelesindeki başarısızlığının en önemli nedeni kendi sınıf çıkarlarını ve anlayışını bırakması olarak değerlendirilebilir. Diğer bir neden ise örgüt içi demokrasinin uygulanamaması, bazı siyasal örgütlerde şefler tarafından alınan kararların tebliğ edilerek uygulanmasıdır.

KESK 8 Aralık 1995 yılında kurulduğunda 500 bin kamu çalışanını temsil ediyordu. Bu üye sayısına, 1990–1995 döneminin büyük baskılarına rağmen risk alınarak ve mücadeleyle kazanılmıştır. 1995 ve özellikle 2001 yılından sonra yaşanan üye kaybı bu dönemde çok azalmış olan baskılara bağlanması abestir. İstifaların ve emekli olup

sendikadan ayrılanların yerine yeni üyelerin kazanılamamasının bir nedeni KESK yönetiminin izlediği politikalarının belirlediği potansiyel tabanın küçülmesidir. 1990lı yılların ortalarında Kürt milliyetçiliğinin en azından ilerici bir güç olarak algılayan birçok solcu, bu tarihlerde KESK'in politikalarına sıcak bakıyordu. Fakat milliyetçiliğe duyulan tepki KESK'e tepkiye dönüştü ve ciddi üye kayıplarına yol açtı diyebiliriz. KESK yönetiminin sistemle uzlaşması ve mücadelecilik kimliğini yitirmesi de bu süreci etkiledi. KESK'in kurulduğu tarihte bağlı sendikaların üye sayısı yaklaşık 500 bin, bu sayı 2002 yılında 262 bine ve 2009 yılında 224 bine gerilemesine bahsi geçen sebeplerden dolayı gerilediğini de söyleyebiliriz.

Hak almanın ve korumanın zorlaştığı süreçlerde KESK'in izlediği çizgi KESK'i zayıflatan bir başka unsurlardan oldu. Birkaç biçimde olan bu zayıflamanın oluşumunda; KESK'e bağlı sendikaların üye sayısı azaldı, mevcut üyelerin örgüte güveni mücadele azmi, kararlılığı ve cesareti azaldı, KEKS kamu çalışanlarının diğer kesimlerinden koptu, işçi sınıfının diğer kesimlerinden işçilerden ve işçi sendikalarından, emeklilerden koptu, diğer emekçi sınıf ve tabakalardan gördüğü desteği büyük ölçüde yitirdi. Bu sürecin sonucunda da kuruluş öncesi tarihe mal olan eylemlerin sahibi olan KESK'in eylemlerinin cılızlaşması oldu. KESK örgütlenmelere de önem vermemeye başladı. Ortaya çıkışında düzen-dışı sendikacılığı benimseyen konfederasyon giderek sisteme angaje oldu. Son zamanlarda devleti'nde açılımla desteklediği üzere, sosyalist kimliğinden uzaklaşarak Kürt meselesi çizgisine gerileyen KESK; ABD ve AB emperyalistlerine karşı çıkma söylemlerinden bıraktı AB emperyalizmin sendikası olduğu söylenen kısa adı ETUC olan "Avrupa Sendikalar Konfederasyonu" aracılığıyla para alarak emperyalizme yakınlığını meşrulaştırma çabasında bulundu (Koç ve Koç, 2010: 76). Yani düzen-dışı sendika anlayışıyla mücadele edilerek engellemelere, baskılara gün be gün artan sıkıntılara rağmen kurulan konfederasyon ilişkileriyle düzen-içi sendikacılığı benimsemeye başladı. Kuruluş aşamasında reformist olarak bile tanımlanmayacak emperyalizm adını küreselleşme karşıtlığı'na oradan da neo-liberalizm karşıtlığı çizgisine düştü.

Tüm bunların sonucunda tez içinde sayısal verilerle de ifade edildiği üzere sendikalaşma oranları gittikçe zayıflayan KESK günümüze geldiğinde 500 binlerle ifade edilen üye sayısını, 224 binlere düşürdüğü görülmektedir. Konfederasyon;

kurulma sürecindeki coşkusundan, aynı zamanda inançlı ve inatçı kimliğinden uzaklaştıkça tıkanmaya, üye sayısında artışta zayıflamaya, hatta anormal düşüşlere ve kararlılıkta azalmaya neden oluyordu.

KESK 'in en büyük sendikası Eğitim-Sen' dir. Eğitim-Sen 'in üye sayısı 2003 yılında 166,5 bini ve hizmet kolunda çalışanların yüzde 27,90'ı Eğitim-Sen'de örgütlüydü. 2009 yılında Eğitim-Sen'in üye sayısı,110,9 bine düşmüştü. Eğitim-Sen'in oranı ise yüzde 13,22'ye gerilemişti. 1990 yılından itibaren büyük baskılara ve engellemelere karşın kendi iddiasına göre) 450–500 bin üyeye ulaşan bir örgütlenmenin bu şekilde yarı yarıya azalmasını, baskılarla açıklanması güçtür (Koç ve Koç, 2009: 25).

Tezin yazılma süresince belgelere ulaşmaktaki zorluk, arşivlerin önemli ölçüde kaybolan KESK'in belgeleri, alanında bilgi sahibi olmadan fikir sahibi olanların çeşitli kademelerde bulunması tarihin gelecek kuşaklara aktarılmasında sorunlar teşkil etmektedir. Örgütün ilk zamanlardaki çalışmalarıyla ve üye sayılarıyla; 2002 yılında eğitim, yerel yönetim ve kültür sanat hizmet kollarında yetkili sendika olmasına, enerji-sanayi ve maden hizmet kollarında da az bir farkla kaçırmasına neden olmuştu. Ancak 2009 yılı yetkili sendikalar konusunda yapılan açıklamalar sonucunda KESK'in yalnızca kültür-sanat hizmet kolunda yetkili sendika olduğu açıklandı. Kültür-sanat kolunda 15 bin kişi çalışırken, KESK'in yetkiyi kaybettiği eğitim hizmet kolunda 839 bin ve yine yetkiyi kaybettiği yerel yönetim hizmet kolunda 92 bin kişinin çalıştığını belirtmek, yukarıda tüm anlatılanlara bir özet teşkil edeceğini düşünmekteyim

SONUÇ VE ÖNERİLER

Batıda köklü bir mücadeleden sonra şekillenen sendikal hak ve özgürlükler, Türkiye’de var olan “kutsal devlet” anlayışı nedeniyle her daim devlete karşıt bir olgu olarak değerlendirilmiş, bu alandaki gelişmeler büyük ölçüde “mehter adımları” biçiminde gerçekleşmiştir.

Sendikal hareketlerin orijininde “emeğinden başka satacak hiçbir şeyi olmayan” işçi sınıfının haklarının işverene karşı korunması ihtiyacı bulunmaktadır. Buna karşın memur sınıfının niteliği gereği bu ihtiyaç her zaman çekince konusu olmuştur. İfa ettikleri kamu hizmetinin özel niteliği ve işçilerden farklı bir statüye sahip olmaları gibi nedenlerle memurlara sendikal örgütlenme ve grev hakkının verilmemesine yönelik görüşler ağırlık kazanmıştır. Memurların özellikle de polis, asker gibi bazı önemli görevlerde bulunan kesimlerin grev hakkının olmaması ve örgütlenme özgürlüklerinin yeterince tanınmaması memur kesiminin nasıl algılandığının açıklanmasını gerektirmektedir.

Osmanlı’da memur, sadece devletin temel hizmetlerini yürüten bir sınıf olarak algılanmamış, aynı zamanda devlet eliyle başlatılan modernleşme çabalarının bazen temsilcisi bazen yürütücüsü olmuştur. Memurlukta, Osmanlı’dan günümüz Türkiye’sine kadar devletin vatandaşla olan ilk diyalogunda “devletin temsilcisi” statüsünde bir misyon gizli olarak hep var olmuştur. Bu anlayış devletin temsilcisinin, devlete karşı itirazlarının olmayacağı veya devletin bu kesime yönelik en iyiyi belirleyebileceği düşüncesini geliştirmiştir. Yani memurun haklarının garantörü “devlet”tir. Ancak devletin, memur çalışanlarına yönelik haklarının korunmaya yönelik ihtiyacı, örgütlenmesini ve bunun anayasal düzlemde yer almasını gerekli kılmaktadır.

Bu hususta ilk dikkati çeken nokta çağdaş anayasaların “çalışan” veya “herkes” kavramını kullanarak memur veya işçi yönünde herhangi bir ayrıma gitmemesidir. Bu anlayışa uygun olarak düzenlenen ilk anayasa 1961 anayasasıdır. Ancak anayasanın çalışanlara yönelik bu olumlu katkısı kısa süre sonra terk edilmiştir. 1971’den sonra yapılan düzenlemelerde grev ve lokavt hakkı, toplu sözleşme hakkı ve sendikal haklar geri alınmıştır. Bu konularda 1982 anayasası yasaklayıcı herhangi bir hüküm getirmemekle birlikte, var olan siyasal konjonktür bu hakların 1990’ların ortalarına kadar gerçekleşmesini engellemiştir. 1995’te yapılan anayasa değişikliğinde memurların

sendikal hakları tanınmış ve sendikalar sadece hukuki yönden değil, eylem düzeyinde de taleplerini dillendirmeye başlamıştır.

Türkiye’de memur sendikacılığı ve örgütlenme özgürlüğünün gelişimi, iç ve bilhassa dış etkilerle şekillenmiştir. 1980’den itibaren dünyada esmeye başlayan hak ve özgürlük taleplerine yönelik artış, serbestleşme eğiliminin Türkiye’ye yansımaları, 1980 darbesinin yaratmış olduğu halktaki psikolojik travma, yasaklı partililerin tekrar siyasete dönmesi 1990’ların başından itibaren yeni bir dönemin habercisi olmuştur. Bu yeni dönemde, “ötekileştirilerek” siyasal sürece dâhil edilmeyen sağ ve sol kesimden grupların örgütlenme talepleri, hem sendikaların hem de sivil toplum kuruluşlarının artmasına ve etkinlik kazanmasına yol açmıştır.

Örgütlenme, özellikle sendikal özgürlüğün kabul edilmesinde, Türkiye’nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin tekrar başlatması etkili olmuştur. Avrupa Birliği bünyesinde kabul edilen anlaşmalar ve ILO sözleşmelerinin kabul edilmesi, bu hakların anayasal ve yasal düzenlemelerin konusu olması bakımından önemli adımlar olmuştur. Ancak Türkiye’nin, Avrupa Sosyal Şartı’nın 5 ve 6. maddelerine çekince koyması, olumsuz bir etki meydana getirmiştir. Buna rağmen yapılan anlaşmaların en önemli katkısı ana işveren olarak devletin de sorumluluğunun belirlenmesidir. Uluslararası anlaşma metinlerinin yasa hükmünde olması, bütün devlet kurumlarının işleyişinde bu kuralları uygulama zorunluluğu getirmiş, devletin bu anlaşma hükümlerini uygulamaması sonucu yaptırım ve cezai sorumluluğunun olacağı kabul edilmiştir.

Ülkemizdeki memur sendikalarının gelişmiş ülkelerdeki memur sendikalarına nazaran daha ileriye gidememesinin pek çok nedeni vardır. Bu nedenlerin başında, memur sendikacılığı konusunda bir türlü gerekli olan kültürün oluşturulamamış olmasıdır. Başka bir neden ise, memur sendikacılığının sınırlarının nerede başlayacağı ve nerede biteceği hususunda siyasi ve bürokratik makamlarda gerekli mutabakatın sağlanamamış olmasıdır.

En önemli nedenlerden birisi de, memurların ülkemizdeki sendikacılığa gerçek anlamda inanmamış olmalarıdır. Yeterli inancın oluşturulamamış olması nedeniyle de devletin asli ve sürekli hizmetini gören memurlar, memur sendikacılığına tam destek vermemektedirler. Çünkü sendikaların kendilerine hizmet etme düşüncesinin ötesinde olduğuna ve sendikal ağalık sisteminin memur sendikacılığında da olduğuna,

sendikaların doğrudan ya bir partinin, ya bir ideolojinin ya da bir inanın savunucusu gibi davranış gösterdiğine inanmaktadırlar. Ortaya çıkan bu vesayet görünümü ve bağımsız sendikacılık kültürünün bir türlü oluşturulamamış olması, ister istemez memur sınıfını kendi sendikasıdan dahi soğutmuştur.

Memur sendikacılığını sadece ücret ve sosyal haklar boyutunda ele almamak gerekir. Memur sendikacılığına gerçek anlamda bir sivil toplum misyonu da yüklenmelidir. Ülkemizin yapısal ve işlevsel sorunlarına katkı sunmak amacıyla memur sendikalarının genel merkez yöneticilerinin hareket alanı genişletilmelidir. Ülkemizdeki memur sendikacılığını düzenleyen 4688 sayılı kanun günümüzün koşullarına uygun olarak değiştirilmelidir. Memurlara hiçbir çekinceye mahal verilmeden grev hakkı verilmelidir. Çünkü devletin asli işini yapan memur sınıfının gerek davranış gerekse de kamu hizmeti bilinci boyutunda yeterli olgunluğa eriştiği söylenebilir.

Ülkemizde memur sendikalarının henüz emekleme aşamasında olduğu bir gerçektir. İşçi sendikalarının yakalamış olduğu seviyeye ulaşmak hemen mümkün gözükmemekle beraber, ülkemizde memur sendikacılığının kurumsallaşarak güç ve kapasitesinin artırılabilmesi için yapılması gereken en önemli husus, memur sendikalarının tek bir konfederasyon şeklinde örgütlenmesidir. Çünkü Türk-Kamu Sen, KESK ve Memur-Sen ideolojik olarak tamamen ayrılmış durumdadır. Memurların sosyal hak ve ücretlerini savunma konusunda enerjilerini sinerjiye dönüştürmeleri için memur sendikalarının tek bir konfederasyon çatısı altında örgütlenmeleri gerekir.

Memurların sendikal örgütlenme hakkı verilirken, çok fazla grubun sendikal örgütlenme kapsamı dışında bırakıldığı görülmektedir. Örneğin, Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği çalışanları; yargının üst düzey üyeleri (örneğin, Yargıtay hâkimleri), öğretim üyeleri (örneğin rektörler ve yüksek okul müdürleri), üst düzey bürokratlar; silahlı kuvvetler mensupları; Savunma Bakanlığı ve MİT çalışanları; bütçe ve kamu personeli uzmanları; kamu kurumlarında güvenlik görevlileri ve özel sektörde çalışan öğretmenleri bu kapsamda değerlendirmemiştir.

Türkiye’de demokratikleşme çabalarında önemli gelişmeler kaydedilmesine rağmen, örgütlenme özgürlüğüne ilişkin yasal çerçevenin uluslararası belgelerde öngörülen standartlara yaklaşmadığı ve uygulamaların da istenilen düzeyde olmadığı aşikârdır. Devletin güvenliğinin sağlanması, bireylere hak ve özgürlüklerin tanınması ve

korunmasından her zaman daha önemli görülmüştür. Uluslar arası sözleşme hükümlerinin düzenlemelere tam olarak yansıdığı söylenemez. Daha çok aylık, yan ödemeler, ikramiyeler ve tazminat gibi mali konularda tarafların görüşme imkânı tanınmış iken, temel konular örneğin çalışma koşullarının ne şekilde olacağı, iyileştirilmesi gibi konular eksik bırakılmıştır. Ayrıca yasada grev hakkı kabul edilmemiştir.

Sendikacılık batıda ve Türkiye’de gerek çalışanlar gerekse halk nezdinde bazı olumsuz değerlendirmelerle karşı karşıyadır. İlk olarak kabul edilmesi gereken memur sendikacılığının, memurların sorunlarını çözebilecek sihirli bir araç olmadığıdır. Sendikalaşma birçok sorunun toplu ve güçlü bir şekilde ifade edilmesine imkân tanıyacaktır. Ancak sendikalaşma kendi içerisinde birçok sorunu barındırmaktadır.

Özellikle sendikalar ciddi anlamda üye kaybetmekte, dolayısıyla üye aidatlarında bir azalmanın olduğu görülmektedir. Burada çalışanların haklarının korunmadığı, sendikaların aşırı derecede büyümesinin onları hantallaştırdığı ve yozlaşmaya ittiği, özellikle kendi içerisinde oligarşik bir yapı oluşturduğu ve asıl amacından uzaklaştırdığı yönündeki algılar belirleyicidir.

Ayrıca memur sendikaları veya genel olarak sendikacılık hareketlerinin ideolojik bir düzlemde değerlendirilmesi bunun temel nedenlerinden birisidir. Üyelerin çıkarını gözetmek veya haklarını savunmaktan ziyade sadece belli ideolojilerin belirleyiciliğinde olduğu düşüncesini veren sendikaların, toplumdaki tüm emekçi kesimi kapsayacak şekilde politikalar geliştirmesi ve hak arama sürecinde ve eylemlerinde siyasal kimliğinden uzaklaşması, sendikacılığın gelişimi açısından önemli görülmektedir.

Sendikacılık kanununun da çeşitli açılardan yetersiz olduğu ortadadır. Ancak sendikaların da yetersizliklerini giderecek “gerçek, doğru, adil” bir yaklaşım içinde olduğunu söylemek de zordur. Grev silahını elinde bulundurmeyen bir sendikacılığın toplu görüşmelerden ne ölçüde kazançlı çıkacağı da malumdur.

KAYNAKÇA

- ADAL, Zeki, (2001), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- AKÇAYLI, Nurhan (1983), *Sendika Teorisi*, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- AKALIN, İlhan (1995), *Sendikal Kavramlar*, Öteki Yayınevi, Ankara.
- AKKAYA, Yüksel (2003), *Avrupa Birliği ve Sendikacılık*, Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul.
- AKYÜZ, Yahya (1980), *Öğretmen Örgütlenmesi*, SBF BSYYO Basımevi, Ankara.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (2002), “2001 Yılı Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Getirdiği Yeni Boyut”, *Anayasa Yargısı* 19, s. 171.
- ALTAN, Ömer, (1995), *Sosyal Politika*, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir
- ARICA, Mehmet Nadir (2000), *Memur Suçları ve Soruşturma*, Öteki Yayınları, Ankara.
- AYKAÇ Mustafa ve Zeki Parlak (2002), *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Elif Kitabevi, İstanbul.
- BTS(Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası), (2003), *Türkiye’de Kamu Çalışanları Sendikalarının Tarihsel Süreci ve BTS*, BTS Yayıncılık, Ankara.
- CAN, Halil, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı (1998), *Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- CEYLAN, Adil (2007), “Memur, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevi Kavramlarının 5237 Sayılı Türk Ceza Yasasında Dikkate Alınarak Açıklanması”, *Maliye ve Sigorta Yorumları*, Ocak s. 479–480.
- ÇARALAN, İhsan(1993), *Memur ve Memur Sendikacılığı*, Evrensel Basım Yayım, İstanbul.
- ÇAĞLAR, Bakır (1989), *Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı*, BFS Yayınları, İstanbul.
- ÇELENK, Halit (1977), *Toplantılar ve Yürüyüşler*, Çhd Yayınları, Ankara.

- ÇELİK, Aziz(2004), “Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Sayı 3, s.47.
- DEMİRCİOĞLU, Murat (1987), *Dünyada İşçi Sendikaları*, Basisen Yayınları, İstanbul.
- ENGİN, Yusuf (2000), *Sendikacılık Sivil Toplum ve Yeni Duruşlar*, Öz İplik-İş Sendikası Eğitim Yayınları; Ankara.
- ERGİN, Esin Esra (2008), “Osmanlı Bürokrasisinde Memur Kavramının Ortaya Çıkışı”
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:X7en215xT9QJ:www.uslanmam.com/osmanli-tarihi/34976-osmanlida-memur-kavraminin-ortaya-cikisi.html+osmanl%C4%B1dan+memur&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.
- GÖZLER, Kemal (1999), *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÜLER, Birgül Ayman, O. Karahanoğulları, K. Karasu, U. Ömürgönülşen, Ö. Akın, E. Tellal, N. E. Keskin, T. Çınar, S. Esen ve N. N. Kutlu (2009), “*Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1986), “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, Mart, s. 55.
- GÜLMEZ, Mesut (1990), *Memurlar ve Sendikal Haklar (Türkiye’de ve Dünya’da)*, İmge Kitabevi, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1993), *Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1996), “Memur Sendikacılığı”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt: II, Tarih Vakfı Yayınları, s. 360.
- GÜLMEZ, Mesut (1998), *Temel Sendikal Eğitim*, Amaç Yayınları, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (2000), *İnsan Hakları*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- GÜLMEZ, Mesut (2002), *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku*, TODAİE Yayını, Ankara.

- GÜLMEZ, Mesut (2003), *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayınları, Ankara.
- GÜNEL, Hasan (19??), *Sendikacılık*, Çağdaş Basımevi, Ankara.
- GÜZEL, Ali (1998), *Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye*, Tühis Yayınları, Ankara.
- IŞIKLI, Alpaslan (1979), *Sendikacılık ve Siyaset*, Birikim Yayınları, İstanbul.
- IŞIKLI, Alpaslan (1994), *Türkiye’de Sendikacılık Hareketleri İçinde Demokrasi Kavramının Gelişimi*, TC Milli Kütüphane Basımevi, Ankara.
- KAMU-SEN (Türk Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu), “*Batıda Memur Sendikacılığının Gelişimi*”, <http://www.kamusen.org.tr/hukuk/hukuki-arastirmalar/162-batida-memursendikaciliginin-gelisimi>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.
- KAMU-SEN (Türk Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu), “*Kamu Görevlileri Sendikacılığı*”, <http://www.kamusen.org.tr/blog-mainmenu-9/arastirmalar/201-kamu-gorevlileri-sendika>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.
- KAMU-SEN (Türk Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu) (2003), “*Türkiye’de Çalışma Hayatının Başlaması*”, <http://www.kamusen.org.tr/hukuk/hukuki-arastirmalar/160-turkiyede-calisma-hayatinin-baslamasi>, Erişim Tarihi: 02.06.2010.
- KARLUK, Rıdvan (2003), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- KESK (1996), *1.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Engin Yayınları, İstanbul.
- KESK (2001), *3.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Engin Yayınları, İstanbul.
- KESK (2010), “*Hukuksal Girişimler*”, <http://www.kesk.org.tr/node/4>, Erişim Tarihi: 02.06.2010
- KESK (2010), “*KESK Tarihi Sendikal Hak ve Özgürlükler Mücadelesi Tarihidir*”, <http://www.kesk.org.tr/node/53>, Erişim Tarihi: 02.06.2010

- KESK (2010), “Kamu Emekçilerinin Örgütlenme Süreci”, <http://www.kesk.org.tr/node/49>, Erişim Tarihi: 02.06.2010
- KESK (2010), “Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu Tüzüğü”, <http://www.kesk.org.tr/node/3>, Erişim Tarihi: 02.06.2010
- KOCAOĞLU, A. Mehmet (2001), “Türkiye’de ve Dünya’da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış”, *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 5, s.26-27.
- KOÇ, Yıldırım-Canan Koç (1994), *DİSK Tarihi (Efsane mi, Gerçek mi? 1967-1980)*, Epos yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım (1994), *Sendikal Eğitim Notları*, Öteki Yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım (1995), *Sendikacılığın Güncel Sorunları*, Öteki Yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım (2001), “Türkiye AB İlişkileri”, *Türk-İş 19. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, s. 506–507.
- KOÇ, Yıldırım, Canan Koç, (2009), *KESK Tarihi -I Risk Alanlar Yolu Açanlar (1985–1995)*, Epos yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım ve Canan Koç Canan (2010), *KESK Tarihi-II Yerleşenler 1995–2001* Epos Yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım(1998), *Türkiye’de İşçi Hakları*, Yol-İş Sendikası Yayınları, Ankara.
- KOÇ, Yıldırım (2003), *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*, Analiz Basım Yayın, Ankara
- KURTAL, Metin (1971), “Memur Sendikacılığı sona Erken Bazı Düşünceler”, *İktisat ve Maliye Dergisi*, Cilt18, Sayı6, s.23.
- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı (1996), “İLK-SEN (Türkiye İlkokul öğretmenleri Sendikası”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi–I*, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, Cilt 1, s.30–34
- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı (1996), “Memur Sendikacılığı”, *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi–2*, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, Cilt 2, s.356–360

- Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı (1996), “TÖDMF (Türkiye Öğretmenler Dernekleri Milli Federasyonu), *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi-3*, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Ortak Yayını, Cilt 2, s.275–276
- MEMURLAR (2010), “Son 8 Yılda Sendika Üye Sayısındaki Değişim”, <http://www.memurlar.net/haber/143902/>, Erişim Tarihi: 02.06.2010
- MAHİROĞULLARI, Adnan (2000), *1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı*, Kamu-iş Yayını, Ankara.
- MAHİROĞULLARI, Adnan (2005), *Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Memur Sendikacılığı*, Öteki Yayınları İstanbul.
- MIHÇIOĞLU, Cemal(1968), *Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları*, Yetkin yayınları, Ankara.
- ODAMAN, Serkan (1999), “Çalışma Hayatında İstikrar İçinde Emeğin Korunmasında Hukuki Güvencelerin Rolü”, *Manisa Barosu Dergisi*, Yıl 18, Sayı 71, s.31-39.
- ODAMAN, Serkan (2000), “Türkiye’de Çalışma Örgütlerinin Gelişmelerinin Kronolojisi Ve Uluslararası İlişkilere Ulaşılması”, *İş-Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Yıl 20, Cilt: 2, Sayı 1 Sıra 3, s. 82.
- ÖZER, Akif (2000), “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, *Kamu-İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, s.119–114
- PINAR, İbrahim (2000), *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*, Ankara
- POLANYİ, Karl (2002), *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, Çeviren: Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul.
- SAĞLAM, Fazıl (1987), *Anayasa Hukuku Açısından İşçi Haklarının Güncel Sorunları*, Kent Basımevi, İstanbul.
- SERİM, Bülent (1995), *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut*, Öteki yayınları, Ankara.
- SÖNMEZ, Fikret (1968), *Türkiye’de Sendika Hürriyeti ve Teminatı*, İzmir Yayınları.

- TALAS, Cahit (1960), *İçtimai İktisat*, SBF Yayını, Ankara.
- TALAS, Cahit (1983), *Devlet Personeli Kanunu*, SBF Yayını, Ankara
- TAŞÇI, Ersin (1996), *Memur Sendikal Haklar ve Türkiye Kamu-Sen*, Nüans Kitabevi, Ankara.
- TİSK (1982), *XIV.Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara
- TİSK (1983), *Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara.
- TİSK (1992), *XVIII. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara,
- TUNCAY, Can (2007), “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu, Pazarlık Hakkı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Özel Sayı, s. 157–176
- TURAN, Kamil (1999), “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt: 4; sayı: 4, s 45.
- TÜHİS (2010), “*Konfederasyonlara Göre Sendika ve Üye Sayılarının Dağılımı*”, http://www.tuhis.org.tr/istatistik/memur_konf_sendika_uye_dagilimi_2002_2008.pdf, Erişim Tarihi: 02.06.2010
- ÜNSAL, Engin (1999), *Memur Sendikaları*, Boyut Kitapları, İstanbul.
- ÜNSAL, Engin (2003), *Sendika Özgürlüğü ve Çalışma ile T.C. İlişkileri*, Beta yayınları, İstanbul
- YARAŞIR, Volkan (2004), *Uluslararası İşçi Hareketleri*, Akyüz Yayın Grubu, İstanbul

ÖZGEÇMİŞ

9 Eylül 1975 tarihinde Kars'ın Arpaçay ilçesinde dünyaya geldi. Altı yaşındayken, ağabeyinin üniversiteyi İstanbul'da okumak istemesi üzerine ailesinin aldığı kararla 6 kişilik aile eğitim için İstanbul'a geldi. Liseye kadar olan eğitimimi İstanbul'da tamamladı. Lise yıllarında ağabeyimin telkinleriyle Kamu Yönetimi'ne ilgi duymaya başladım. Meslek Lisesi okumasına rağmen sistemli bir çalışmayla, "Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi" bölümünü kazanmayı başardı. O yıl öğrenim gördüğüm lise içinde eğitim gören öğrenciler içinde örgün eğitim veren dört yıllık bir Üniversiteyi kazanan tek kişi oldu. Bölümünü başarıyla tamamladıktan sonra, liseden beri, h çeşitli sebeplerden dolayı hayatında önem arz ettiğini söylediği "Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi" bölümüne yüksek lisans yapma başvurusu kabul edildi. Haftada 3-4 gün olan derslerin hiçbirini kaçırmadan takip ederek başarılı bir eğitim yılı geçirdi. Yazmayı, okumayı ve müziği seven Karataş, tez aşamasının da sonuna gelirken önündeki hedefi de doktora tezi olarak belirleyerek akademik kariyer için, çalışmalarına devam edeceğini belirtmiştir.