

Kamu'da

Sosyal Politika

Yıl : 17 | Sayı: 49 | Aralık 2024 | ISSN: 1306-8334

BÜTÜN YÖNLERİYLE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE TOPLU SÖZLEŞME



Kamu'da
Sosyal Politika



Memur-Sen'in
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.

Memur-Sen Adına Sahibi
Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu
Mahmut Faruk DOĞAN
Levent USLU
Hüseyin ÖZTÜRK
Hacı Bayram TONBUL
Soner Can TUFANOĞLU
Ali YILDIZ
Hamza ÖKSÜZ

Danışma Kurulu
Prof. Dr. Erdinç YAZICI
Prof. Dr. Mete GÜNDOĞAN
Prof. Dr. Zakir AVŞAR
Dr. Öğr. Üyesi Kürşat Tutar
Nurullah GÜLEÇ
Dr. Mehmet Fatih ÖZTEK

Tüm Soru ve Yazışmalarınız İçin;
kamudasosyalpolitika@gmail.com

Grafik Tasarım
Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

Yayın Türü
Yaygın - Süreli
Aralık 2024

Baskı
EPA-MAT Basın Yayın LTD.ŞTİ
(0312) 394 48 63

Yönetim Merkezi
Memur-Sen
Zübeyde Hanım Mah.
Sebze Bahçeleri Cad. No:86, 06400
Altındağ/Ankara
Tel: (0312) 230 09 72-73
Faks: (0312) 230 39 89
www.memursen.org.tr

İçindekiler

Toplu Sözleşme Görüşmeleri ve Kamu Hakem Kurulu'na İlişkin Kısa Bir Değerlendirme Prof. Dr. Aydın Başbuğ Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı	8
4688 Sayılı Kanun Kapsamında Toplu Sözleşmeye Dayalı Alacak Davalarında Yargı Yolu Sorunu Doç. Dr. Seracettin GÖKTAŞ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi Başkanı ...	14
Sendikal Örgütlenme Özgürlüğü Doç. Dr. Canan Erdoğan Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi	18
Yetkin Bir Toplu Sözleşme İçin Yeni Bir Yaklaşım Doç. Dr. Bora Yenihan Kocaeli Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi	32
Kamu Görevlileri Sendikalarının Grev Hakkı Dr. Cem Ümit Beyoğlu Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi	38
Kamuda Sosyal Diyalog Mekanizmaları Dr. Neşe YILDIZ Karabük Üniversitesi Öğretim Üyesi	57
Hacı Bayram Tonbul: Toplu Sözleşme Görüşmeleri Haziran'dan Ağustos'a 3 Ay Devam Etmeli Ropörtaj	71
Toplu Sözleşmeden Yararlanma Hakkı ve Dayanışma Aidatı Dr. Ahmet Selim KADIOĞLU Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi	82
Konfederasyonların ve Sendikaların Dava Ehliyeti Av. Ahmet GÜNENÇ Memur-Sen Hukuk Müşaviri	98

Toplu (İş) Sözleşme/sin/de Tasnif ve Tutanak Sistemi

Uzm. Raşit Eğin | *Memur-Sen Konfederasyonu Toplu Sözleşme ve Mevzuat Koordinatörü* 108

Toplu Sözleşme İkramiyesi Düzenlemesinin Anayasa Mahkemesi Tarafından İptalinin Düşündürdükleri

Av. Harun Kale | *Eğitimciler Birliği Sendikası Hukuk Müşaviri* 117

İletişim Teknolojilerinin Taşıdığı Riskler/Tehditler: İsrail'in Siber Saldırıları

Dr. Alaattin Aslan | *Marmara Üniversitesi İletişim Fakültesi Öğretim Üyesi* 126

Hristiyan Siyonizmi'nin Algoritmalarını Yıkamak!

İsmail Halis | *Yazar/Yeni Medya Küratörü* 133

Diken ve Karanfil; Yahya Sinvar

Güven Adıgüzel | *Şair-Yazar* 136

Ankara'da Bir Entelektüel: Mehmet Doğan

Dr. Yunus Şahbaz | *Kırıkkale Üniversitesi Öğretim Üyesi* 143

ÖNSÖZ

12 Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4688 sayılı **Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu** bütün eksikliklerine karşın, kamu görevlileri sendikacılığının ve o güne kadar *de facto* işleyen sendikal mücadelenin yasal bir zemine oturtulması açısından ileri bir adımdı. **2010 yılında yapılan Anayasa Referandumu** ile de toplu sözleşme hakkı elde edilmiş ve Anayasal güvence altına alınmış oldu.

Kanun'un bidayetinde içerdiği sorun ve eksikliklere yönelik itirazlarımızı ilk günden itibaren dile getirdik. 2012 yılından itibaren 7 defa gerçekleştirilen, 4'ü uzlaşmayla, 2'si tam ve 1'i kısmi olmak üzere 3'ü uzlaşmazlıkla sonuçlanan toplu sözleşme süreçlerinde Kanun'un iyileştirmeye açık taraflarını tecrübe ettik. Yetkili konfederasyon Memur-Sen olarak Kanun'un sorunlu alanlarını ortaya koyarak mevzuatın değişimi konusunda sayısız kere ciddi girişimlerde bulunduk, önerilerimizi ilgili ve yetkili kesimlerle paylaştık.

Gerek Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun tarafsız ve hakkaniyetli kararlar verecek yapıda olmaması, gerekse de toplu sözleşmenin kapsamının darlığı, süresinin kısıllığı, grev hakkı ve dayanışma aidatını içermemesi, tutanak sisteminin yetersizliği, hükümlerin uygulanmasında engellerle karşılaşılması, top-

lu sözleşmenin hukuki statüsünün muğlak bırakılması, uyuşmazlıklar için etkin çözüm mekanizmalarının olmaması ve de sosyal diyalog sisteminin etkin işlememesi gibi çarpıklık ve eksiklikler 4688 sayılı Kanun'un ve ilgili Anayasa maddelerinin değişikliğini zorunlu kılıyor. Ancak siyasi iradenin değişimi okuyamaması, gelişmeyi yakalayamaması, ihtiyacı görememesi önümüzü tıkayan faktörler olmaya devam ediyor. Hatırlatmak gerekir ki **Kanunlar özgürlükleri kısıtlayan değil, bilakis genişleterek teminat altına alan araçlar olarak düşünülmeli, bu anlayışla sosyal paydaşların katılımıyla düzenlenmelidir.**

4688 sayılı Kanun'un da sendikal anlamda hem özgürlükleri genişleten bir şekilde ele alınması, sosyal diyalog kavramının ruhuna uygun olarak **Toplu Sözleşme sisteminin eşitlik ilkesine göre düzenlenmesi** kamu görevlilerini güçlendirecek, kamu hizmet kalitesini artıracaktır.

11 hizmet kolumuzla birlikte konfederasyon olarak şimdiye kadar Kanun'un tüm eksikliklerine rağmen büyük bir gayret ve özverili mücadeleyle çok önemli kazanımlar elde ettik. Günün sonunda kayıt altına aldığımız 1007 kazanım sendikal tarihimizin onur levhası olarak ortada duruyor.

Adil pazarlığa imkân vermeyen, örgütlenmeyi büyük ölçüde kısıtlayan, grev ve dayanışma aidatını içermeyen haliyle milyonlarca kamu görevlisinin sorunlarını çözme kapasitesinden yoksun olan Kanun'un değişmesi tercih değil zorunluluktur.

Memur-Sen olarak kamu görevlileri sendikacılığı ve toplu sözleşme mevzuatının değiştirilmesi mücadelemizi her zeminde yürütüyoruz. Bu bağlamda Kamu'da Sosyal Politika dergimizin bu sayısını da bu konuya ayırdık. Alanında uzman akademisyen, hukukçu ve çalışma hayatı uzmanlarının kaleme aldıkları kıymetli yazılarla konuyu detaylı bir şekilde tartışmaya açtık. Yazılarıyla dergimize katkı sunan kıymetli yazarlara teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca derginin hazırlık aşamasından yayımlanmasına kadar emeği geçen herkese teşekkür ediyor, bu sayımızın ILO normlarına uygun bir Kanun'un oluşmasına katkı sunmasını diliyorum.

TAKDİM

Biliyoruz ki organik yapılar olarak kanunlar dinamik olgulardır ve dönemin şartlarıyla mukayyettir. Statikleşmiş yasalar sorunlara cevap üretmemekte, zamanın getirdiği yeni koşullara ayak uyduramamaktadır. Nitekim kendilerini üreten şartlarla sınırlı yapılar olarak zamanın olumsuz tesirlerine de maruz kaldıklarından şartların gerektirdiği değişimlere muhtaçtırlar ve ihtiyaç hâsıl olduğunda yenilenmeleri gerekir. **Mecelle** bu gerçeği **“Ezmânın tagayyürü ile ahkâmın tagayyürü inkâr olunamaz”** düsturuyla zamanın getirdiği yeni koşulların yasalarda değişimi zorunlu kıldığını vezir bir şekilde ortaya koymaktadır.

2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kanun yapılış aşamasında barındırdığı eksiklikler ve sorunlarla malul olarak mer’iyet kazanmıştır. Sendikal gerçekliğin kanuni dayanaktan yoksun olduğu durum karşısında ileri bir adım olsa da 4688 sayılı Kanun sendikal mücadele alanını dar tutarak ve toplu sözleşme, grev hakkı ve dayanışma aidatını dışarda bırakarak ortaya çıkmıştır. Kanun’a 2010 Anayasa referandumunda Memur-Sen’in yaptığı etkili çalışmalar sonucu eklenen, bununla birlikte Konfederasyonumuz tarafından o günün şartlarında iyileştirmeye açık taraflarının farkında olunarak “yetmez ama evet” hükmünde kabul edilen Toplu Sözleşme hakkıyla önemli bir eksikliği giderilmiş, eksik halleriyle bile toplu

sözleşme hakkının alınmasıyla bugüne kadar yüzlerce kazanım elde edilmiştir.

4688 sayılı Kanun’un eksik ve zaaflarla malul yapısı, aradan geçen 23 yılda uygulayıcı idarenin sendikal alan ve toplu sözleşmeye yönelik dar veya kısıtlayıcı yorumlamaları ile Anayasa ve Kanun’un ruhuna aykırı idari işlemlerin zamanla temüle dönüşmesi, Türkiye’nin imza altına aldığı ILO sözleşmelerinin iç hukuka yeterince yansımaması, 2001 yılında 873 bin olan kamu görevlisi sayısının 2024 itibarıyla 4 milyona, memur emeklisi sayısının 2 buçuk milyona dayanması gibi olgular birlikte düşünüldüğünde, mevcut sendika ve toplu sözleşme düzeninin çözüm kapasitesini yitirme noktasına geldiği görülecektir.

Sosyal diyalog mekanizmaları yoluyla kamu görevlilerinin sorunlarını çözüme kavuşturma ve haklarını geliştirme amacı taşıyan sendikal sistem bu mevzuat yapısıyla yapısal sorunları çözme imkânına sahip değildir. Bilakis mevcut haliyle sorun çözen değil sorun üreten bir noktada durmaktadır. Bu nedenle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu başta olmak üzere ilgili tüm mevzuatın kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bugüne kadar gerek yetkili konfederasyon olarak katıldığımız, dördünde mutabakat sağladığımız, üçünde ise hakeme gittiğimiz toplu sözleşme süreçlerinde gerekse de sendikacılık faaliyetlerimizde mevcut mevzuat ve uygulamayı tüm yönleriyle tecrübe ederek problemli taraflarını çeşitli çalışmalarla ortaya koyduk.

1 milyondan fazla kamu görevlisini etkileyen örgütlenme yasağı, grev hakkının olmayışı, dayanışma aidatının düzenlenmemiş olması, toplu sözleşmenin kapsamının darlığı, süresinin kısıllığı, yetkisizlerin masada yer alması, tutanak sisteminin bulunmayışı, hakem heyetinin bağımsız ve adil karar vermesini imkânsız kılan yapısı, toplu sözleşmede bağitlanan kararların uygulanması aşamasında yaşanan sorunlar, toplu sözleşmenin hukuki statüsü ve yargı yeri sorunu, konfederasyonların dava ehliyeti problemi, sendika yöneticisi ve temsilcilerinin güvencelerindeki sorunlar, KPDK ve KİK gibi sosyal diyalog mekanizmalarının etkinliğinin yetersizliği öne çıkan sorunlardan sadece bir kaçı.

Gerek mevcut 12 Eylül darbe Anayasa'sı, gerek kamu personel sistemi ve sendikal mücadeleye ilişkin mevzuat, milletin iradesini yansıtacak, kamu görevlisinin beklentilerini karşılayacak vasıfta değil. Bu nedenle biz **“Kamu Görevlileri ve Emeklileri için Yeni Yasaya, Millet ve Devlet için Sivil Anayasaya”** doğru hep birlikte yol alalım, bu millete yakışan bir anayasa ve yasaya kavuşalım istiyoruz.

Türkiye, **“Güçlü memur güçlü Türkiye”** şiarını ve **“İnsanı yaşat ki devlet yaşasın”** ilkesini temel ölçüt olarak **uluslararası standartlarda, adil, hakkaniyetli, verimli, ehliyet ve liyakati esas alan, toplumsal yapı**

ve değerlerimizle örtüşen, aile ve insan odaklı bir yasal, anayasal düzeni kuracak güçtedir.

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yaraşır bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadelemizi sürdürüyor, sadece şikâyet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bu bağlamda **daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, örgütlenme özgürlüğü önündeki kısıtların kalktığı, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren** bir Kanun için çalışmalarını derinleştirerek devam ettiriyoruz.

Uluslararası standartlarda bir sendikal mevzuat için bugüne kadar birçok kez kongreler, çalıştaylar, paneller, rapor setleri, kanun önerisi gibi nitelikli çalışmalar gerçekleştirdik ve bunları kayda geçirdik. Bunların yanında Kamu'da Sosyal Politika dergimizde de bu konuyu zaman zaman işledik. Bu sayımızda da kamu görevlileri sendikacılığı ve toplu sözleşme sistemini kapsamlı bir dosya konusu olarak ele aldık. Alanında uzman akademisyenler ve hukukçuların makalelerinin yer aldığı dergimizin, sendikacılar için bir başucu eseri, özgün yaklaşımları itibarıyla de araştırmacılar için arşivlik bir kaynak olacağına inanıyorum. Gerek akademik çevreler gerek emek kesimi gerekse de çalışma hayatı uzman ve bürokratları için ufuk açıcı makaleleri içeren dergimizin bu sayısını çalışma hayatı literatürüne kazandırmanın mutluluğunu yaşıyor, değerli yazarlarımıza ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

TOPLU SÖZLEŞME GÖRÜŞMELERİ VE KAMU HAKEM KURULU'NA İLİŞKİN KISA BİR DEĞERLENDİRME

Kamu çalışanlarının örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı, işçi sendikalarına göre oldukça geç bir dönemde çalışma hayatının gündemine gelmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren tedrici olarak gelişen bu temel sosyal olgu, yeterince ele alınmamış; var olan sistem eleştiriye tabi tutulmamıştır. Dernekler Kanunu çerçevesinde başlayan gelişme 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kanun'la sendikal hak boyutunda devam etmiştir. Bu Kanun'un toplu pazarlık hakkına yönelik düzenlemesindeki eksiklik; 2006'lı yıllardan itibaren yerel idarelerle yapılan sözleşmeler sonrası yeni bir seviye kazanmıştır. Bu dönemde yargının toplu pazarlık hakkına karşı olumsuz tavrı karşısında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı ile meşru zemine oturmuştur. Böylece ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesi'nin tanıdığı çerçeve hükümlere dayanarak toplu pazarlık hakkının kapsamı belirlenmiştir. Bu gelişmeler sonrası 2010 yılında Anayasa'nın 53 ve 128/II maddelerinde yapılan değişiklik ve bunu takiben 4688 sayılı Kanun'da 2012 yılında gerçekleştirilen düzenlemeler ile toplu sözleşme hakkı yasal hüviyete kavuşmuştur.

Bu gelişmeler bir yönüyle olumlu iken, bir başka açıdan eleştirilecek birçok meseleyi barındırmaktadır. Ortaya çıkan toplu pazarlık düzeni beklentilerin çok gerisinde bir sonuç meydana getirmiştir.

Kamu çalışanlarının toplu pazarlık hakkı ve kapsamı, Anayasa'mızın 90. maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklikle önemli bir hukuki dayanağa kavuşmuştur. Böylece konusu insan hakları ile ilgili olan uluslararası antlaşma ile iç hukuk çatıştığında uluslararası antlaşmanın uygulanacağı ilkesinin sonucu olarak öncelikle toplu pazarlık hakkının bir insanlık hakkı olduğu ve bunu takiben 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin, çerçeve hüküm dahi olsa, iç hukukta doğrudan uygulanan bir hukuk kaynağı olduğu benimsenmiştir.

Anayasa'mızın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü ise, toplu pazarlık düzeninin büyük ölçüde önünü tıkamıştır.

2006 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı bir fırsat sunmuştu. Anayasa'nın 128. madde hükmü karşısında 90. madde ile birlikte 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ni birlikte değerlendirerek toplu pazarlık hakkı yerel seviyede meşruluk kazanmıştı. Bu hakkın kapsamı yine ILO yorumları ve Genel Kurulu'nun tespit ettiği kapsamda uygulanma imkanı bulmuştu.



Bu olumlu gelişmeye rağmen 2010 yılında 128. maddenin ikinci fıkrasına 5982 sayılı Kanun’la eklenen;

“Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmü karşısında uluslararası hukukun tanıdığı seviyenin çok gerisinde bir toplu pazarlık hakkı biçimlenmiştir.

4688 sayılı Kanun’un 28. maddesine 2012 yılında 6289 sayılı kanun ile yapılan düzenlemede; *“Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.”* hükmü ile toplu pazarlık hakkı 98 sayılı Sözleşme’nin getirdiği geniş alanı daraltarak sadece mali ve sosyal haklarla sınırlı bir hak öngörmüştür.

Gayet sarıh olan bu düzenlemelerde yorum yoluyla genişletilebilecek alan “sosyal haklar” ifadesidir. Ancak buradaki “sosyal hak” terimini Anayasa’nın sosyal haklar kısmı gibi geniş kapsamlı yorumlamak mümkün değildir.

Yasal düzenlemeler sonrası gerçekleştirilen ilk toplu sözleşme görüşmelerinde Anayasa’nın 128. maddesinin sınırlarını zorlayan taleplerde bulunulmuştur. Benzer talepler daha sonraki toplu pazarlık süreçlerinde de görülmektedir.

Yasal sınırlamaları aşan ve toplu pazarlık hakkının kapsamında öngörülmemen düzenlemelerin, butlan ile malul olacağı açıktır. 128. madde kapsamında öngörülen “sosyal hak” kavramını bu derece geniş yorumlamak mümkün değildir. Söz konusu düzenlemelerin hukuki bir yaptırımı olmayan iyi niyet vaadi olarak değerlendirmek mümkündür. Örneğin gelir vergisi düzenlemelerinin adil bir silsilede düzenlenmesi, genel sağlık sigortası katılım paylarına ilişkin hakkaniyete uygun gider talepleri, bazı memur gruplarının yeşil pasaporta hak kazan-

ması gerektiği gibi talepler, yasal bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyduğu için toplu sözleşme hükmü haline gelmesi hukuki bağlayıcılığı temin edemeyecektir.

Toplu görüşmelerde talep konusu bazı hususlar, kanunla düzenlenmiş olan konular da olabilmektedir (örneğin öğretmenlerin İLKSAN üyelikleri gibi). Yürürlükteki kanun hükmünün ancak bir kanunla değiştirilebileceği ya da ortadan kaldırılabilirliği söz konusuysa bu konuların toplu sözleşme hükmü olarak yer alması, toplu sözleşme hükmünün doğrudan uygulanma ve hukuki niteliği konusunda tartışmalı durumlara yol açabilecektir.

Kapsamı sınırlandırılmış olan toplu sözleşmenin düzeyi de bazı sorunları barındırmaktadır.

4688 sayılı Kanun'da toplu pazarlık sistemi merkezleştirilerek biçimlenmiştir. Öngörülen bu sistem ile görüşme süresi ve hakem sürecindeki süre orantılı değildir. İşyerleri ve hukuki statüleri ile somut işlerden kaynaklanan oldukça geniş yelpazedeki çalışma ilişkilerinin temel sorunları ile birlikte kamu emeklilerini de kapsayan yaklaşık 4,5 milyon kişinin mali sosyal haklarını ilgilendiren konuların sadece ağustos ayı içinde tamamlanması somut olarak imkansızdır. Çünkü 4688 sayılı Kanun'un 31. mad-

desinin dördüncü fıkrasına göre; "Toplu sözleşme görüşmelerine, ağustos ayının ilk işgünü Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır. Toplu sözleşme süreci, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararının alınması da dahil olmak üzere en geç ağustos ayının son işgünü tamamlanır." Bu hüküm gereğince bu kadar geniş bir kitlenin sorunlarının toplu pazarlık konusu yapılması zordur, hatta imkansızdır. İşçi sendikalarında 100 işçinin çalıştığı bir işyerinde dahi toplu iş sözleşmesi görüşmeleri toplu iş uyuşmazlıkları dahil minimum 90 günde tamamlanmaktadır. Yazışmalardaki uzamaları da dikkate alırsak bu süre 5-6 aya kadar devam edebilmektedir.

Çok geniş bir kitleyi ilgilendiren toplu pazarlık sisteminin her halükarda 30 gün içinde tamamlanmak (5 gün hakem süresi, 25 gün toplu görüşme süresi) zorunda olması, binlerce toplu pazarlık konusunun elenerek geniş kitleleri ilgilendirdiği ölçüde ve pazarlık stratejisi olarak öncelik değerine göre toplu görüşmelerin gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir.

Ülkemizde işçi kuruluşları ile yıllardan beri devam eden toplu pazarlık



Çok geniş bir kitleyi ilgilendiren toplu pazarlık sisteminin her halükarda 30 gün içinde tamamlanmak zorunda olması, binlerce toplu pazarlık konusunun elenerek geniş kitleleri ilgilendirdiği ölçüde ve pazarlık stratejisi olarak öncelik değerine göre toplu görüşmelerin gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir.



sisteminden yeterince ders alınmadığı görülmektedir. Kamu çalışanlarının toplu sözleşme hakkının uluslararası hukuka uygun olarak gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki temel sorunlara kısaca değinerek, sorunu ortaya koymaya çalışacağız.

- a. Yasal mevzuatın 98 sayılı Sözleşme'ye uygunluğu sorunu;

Anayasamız, toplu sözleşme kapsamını sınırlanmış ve "ücret ve sosyal haklar" ile sınırlı tutmuştur. Oysa toplu pazarlık ve toplu sözleşme hakkının kapsamı sadece ücret ve sosyal haklarla sınırlı olmayıp çalışma ilişkisinden doğan karşılıklı bütün hak ve menfaatleri konu edinmektedir.

Sosyal hakların kapsamının ne olduğu tarafların değişik değerlendirilmelerine açık durumdadır.

Belirtmek gerekir ki, 98 sayılı Sözleşme ve AİHM kararlarının çizdiği kapsam yeterince anlaşılmadan yapılacak yasal düzenlemenin bizi hatalı sonuçlara götürmesi muhtemeldir. Anayasa'nın 90. maddesi gereğince 98 sayılı Sözleşme'nin tanıdığı hakkın üstün tutulması ve bu sayede toplu sözleşme görüşmelerinde ücret ve sosyal haklar dışında, çalışma ilişkilerinden doğan bütün hak ve menfaatlerin görüşülebileceğine ve bu çerçevede Anayasanın 128. maddesi ve 4688 sayılı Kanun'un yeniden ele alınması gerektiğine inanmaktayız. Böylece görüşmeler sırasında kamu çalışanlarınca organize edilen gösteri ve eylemlerin de sosyal hak kapsamında meşru ve hukuki bir davranış olduğu da açık bir şekilde kabul edilecektir. Esasen uluslararası hukuk ve yargı içtihatları bu hakkın kapsamını belirlemişken, yasal eksikliği gidermek amacıyla yapılan değişikliğin kendisi bir sorun olmamalıdır.

- b. Dirlik ilkesi ve toplu sözleşmenin emredici etkisi;

Toplu iş sözleşmesi veya toplu sözleşme hakkı ile üçüncü kişileri bağlayıcı objektif hukuk kuralları getirilmektedir. Toplu iş sözleşmesi karşısında, nispi ilişki kuran iş sözleşmeleri; toplu sözleşme karşısında ise statü ilişkisi bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmesi veya toplu sözleşme, konu edindikleri bu ilişkiler üzerinde emredici etki gösterir.

Toplu sözleşme hakkı ile de kamu çalışanının statü hukuku üzerinde emredici etki gösteren düzenlemeler yapılabilir. Hatta statü hukukunun düzenlemediği bir konu, ilk defa toplu sözleşme ile getirilebilir.

Toplu sözleşmeler, tıpkı toplu iş sözleşmeleri gibi emredici etkisini yürürlük süresinde gösterir. Toplu sözleşmenin kendisinden önceki veya kendisinden sonraki dönemi kapsayan diğer toplu sözleşmelere emredici etkisi bulunmamaktadır. Toplu sözleşme düzenindeki "dirlik ilkesi" yasal olarak ele alınmamıştır. Elde edilen hakların kaybedilmesi için dirlik ilkesinin 4688 sayılı Kanun'da yer alması gereklidir.

Dirlik ilkesinin anlaşılmasının önemi şudur; toplu sözleşme ile yeni bir hak elde edildiğinde, bu hak sadece toplu sözleşme süresi ile mündemiç bir haktır. Toplu sözleşme süresi bitince bu hak da sona erer. Toplu sözleşme sonraki toplu sözleşme üzerinde emredici etki yapamaz. Bu nedenle elde edilen yeni bir hakkın ya da idareye yönelik bir kısıtlamanın devam etmesi arzu ediliyorsa, her toplu sözleşme görüşmelerinde yeniden ele alınması, görüşmelere dahil edilmesi ve toplu sözleşme hükmü haline getirilmesi zorunludur.

- c. Kamu Hakem Kurulu'nun yapısı ve işleyişine ilişkin sorunlar;

Özel hukuk ilişkileri kapsamında gerçekleştirilen



'Kamu Hakem Heyeti' nin kararını tanımıyoruz'

Mehmet Yeşildağ, "Memur ve memur emekçilerine, insan onuruna yakışan bir yaşam düzeyi istiyoruz. Birleşik Kamu-İş Konfederasyonu olarak; TİS masada bitmedi, Kamu Hakem Heyeti'nin kararını tanımıyoruz ve kamu emekçilerinin haklarını sonuna kadar savunmaya devam edeceğiz" dedi. **Halil YATAR'ın haberi 6'da**

NOTER GİBİ TASDİK ETTİLER

Memur ve memur emekçilerinin toplu sözleşmesinde son sözü söyleyen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, hükümetin memuru sefalete mahkum eden zam teklifini hiçbir değişiklik yapmadan kabul etti. Kanun gereği Kurul'un verdiği karar hiçbir şekilde yargıya taşınmıyor ve bu karara itiraz edilemiyor

Kabulcedi, Hakem Kurulu'nun memur zamlarına ilişkin olarak Aytekin'i yaptığı açıklamada, "Hakem Kurulu'nun bu yapıyla toplu sözleşme görüşmelerinde sağlıklı bir sonuç olmaksızın değil. Hakem Kurulu'nun çoğunlukla hükümetin istediği. Bu nedenle onlar ne dene o oluyordu. Biz bundan bu yana bu karardan yargıya taşınmamasını istiyoruz. Son alınan kararda Hakem Kurulu, Hükümetin teklifini noter gibi tasdik etmiştir."

MERKEZ BANKASI'NIN TAHMİNİ DE ESAS ALINMADI

Geçmiş yıllarda Hakem Kurulu'nun verdiği kararlar hükümetin teklifleriyle genellikle örtüşme de bulunmamıştı. Diğer yandan Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB)'nin enflasyon tahminleri, TCMB'nin öngördüğü enflasyon oranı için yolumu enflasyon tahminleriyle 2023 için yüzde 55, 2024 için yüzde 50 olarak tahmin etmiştir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu hükümetin zam teklifini olduğu haliyle onayladı **Hakem noter gibi çalıştı**

topluluş sözleşmesi, kamu çalışanlarına göre çok az sayıda bir kitleyi ilgilendirmektedir.

4688 sayılı Kanun'a tabi toplu sözleşme, yaklaşık 4,5 milyon kamu çalışanı ve emeklisinin yanında, kamu ile hiçbir ilgisi olmadığı halde kıdem tazminatı tavanı dolayısıyla çok daha fazla kitleyi ilgilendirmektedir. Kamusal çalışma ilişkileriyle hiçbir ilişkisi olmayan milyonlarca özel sektör işyerlerini ilgilendiren bir toplu sözleşme görüşmesinin Kamu Görevlileri Hakem Kurulu süresi dahil bir aylık süreyle sınırlandırılması, toplu sözleşme düzenini "dostlar alışverişte görsün!" yüzeyselliğine dönüştürmüştür.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 5 günlük sürede bu derece kapsamlı bir toplu sözleşmeyi karara bağlaması hem mümkün değildir, hem de doğru değildir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nda tarımdan sağlığa, savunmadan madencilığa, diyanet, eğitim, ulaşım gibi burada sayılamayacak derecede kitleyi ilgilendiren sektörlerin, işyerlerinin ve kişilerin özel sorunlarının gündeme getirilmesi müm-

Memur-Sen: Kararı kabul etmiyoruz

Memur-Sen hakem Kurulu'nun kararını kabul etmediğini yazılı bir açıklama ile duyurdu. Sendikadan yapılan açıklamada, "Kamu görevlilerinin maaş/ücret artışının enflasyon beklenti ve



MEMUR-SEN'DEN KARARA TEPKİ

Memur zammında ekonomik büyümeyle övünen iktidarın istediği oldu

Hakem Kurulu patrona çalıştı

kün değildir. Gündeme getirilse dahi bu sorunların 5 günde halledilmesi imkânsızdır. Bu nedenle taraflar ve hakem heyeti bazı sorunları seçerek öne geçirmek zorundadır.

Kamu çalışanlarının binlerce sorunu söz konusu olduğunda her bir talep için hakem heyetinde talebi okuma, tartışma, bilgi edinme ve değerlendirme ile oylama dahil en az 20 dakika gibi çok az bir süre öngörülse dahi, bu 5 günlük sürede hakem heyeti, yemeden içmeden ve ara vermeden 24 saat çalışsa dahi talepleri karara bağlaması için süre yetmeyecektir. Dolayısıyla saatlerce tartışılması gereken konular ve talepler göz önüne alındığında süre darlığı nedeniyle ele alınabilecek konu/talep en fazla 10-15 ile sınırlı kalacaktır. Bu konular da özeli ya da sektörü değil, bütün kamu çalışanını ilgilendiren konular olmak zorundadır.

Bu şekilde merkezileşme ve görüşme süresi problemi, toplu pazarlık hakkına giydirilmiş en büyük olumsuzluktur.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, adı üstünde tarafsız ve bağımsız bir kuruldur. İşleyişi ve kararı



mahkeme kararı gibidir. Kurul üyeleri de bir hakemdir; taraf değildir. Kurul, bir görüşme masası da değildir. Maalesef Kurul, tarafsız bir yapıda işlememektedir. 25 günlük görüşme süresi adeta hakem kurulunda kaldığı yerden devam etmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 34. maddesine göre, hakem heyeti 11 kişiden oluşmaktadır. Bu heyetin 4 üyesi memur sendikalarının belirlenmektedir. Memur sendikalarının önerdiği 7 öğretim üyesinden birisini seçmek de dahil diğer 7 üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Oyların eşitliği halinde oyu iki oy olarak kabul edilecek olan heyet başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla heyetin yönü bellidir. Bu şekilde bir tarafsız (!) heyet yapısının, uyuşmazlıkların barışçıl çözüm yolu olan hakem uygulaması ile bağdaşması zordur.

Kurulun, tarafların görüşme aşamasında anlaşmaya vardığı konularda tekrar karar alma yetkisinin olup olmadığı da tartışma konusudur. Bu konuda bir düzenleme bulunmamaktadır. **Kanaatimce kurulun sadece talep konusu ile sınırlı karar alma yetkisi bulunmaktadır. Tarafların kuru-**

la taşımadığı ve anlaştığı hususlarda kurulun karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Hatta tarafların anlaştığı metinde imla düzenlemesi yapma yetkisi dahi bulunmamaktadır.

Sonuç

4688 sayılı kanun kapsamında kamu çalışanları toplu pazarlık sistemi bazı eksiklikleri ve hataları barındırmaktadır. 2012 yılında yapılan değişiklik öncesi, 98 sayılı Kanun'un belirsiz çerçeve düzenlemesi döneminde dahi daha kapsamlı bir toplu sözleşme ve toplu pazarlık hakkı bulunmaktaydı. 4688 sayılı Kanun beklentileri karşılamamıştır. Mülga 2821 ve 2822 sayılı kanunlar, ILO'nun 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri ile Avrupa Birliği prensip ve ilkeleri çerçevesinde büyük ölçüde uyum sağlanması amacıyla 2012 yılında 6356 sayılı Kanun'la yeni bir düzenleme getirmiştir. Benzer bir düzenlemenin gerçekleştirilmesi ihtiyacı işçi sendikalarından daha kapsamlı olacak şekilde kamu çalışanlarının sendika hakkı ve toplu pazarlık sistemi için devam etmektedir.

4688 SAYILI KANUN KAPSAMINDA TOPLU SÖZLEŞMEYE DAYALI ALACAK DAVALARINDA YARGI YOLU SORUNU

Sendika hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğüdür. Bu özgürlük, bireylere topluluk halinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağlar. Sendika hakkı da, çalışanların, bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelecek örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görülmektedir.

Toplu sözleşme (toplu iş sözleşmesi) hakkı ise, çalışanlara, üyesi buldukları sendikalar aracılığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanıyan sendikal bir haktır. Belirtmek gerekir ki, esasen toplu sözleşme hakkı sendika hürriyetinin en önemli sonucudur. Bu anlamda sendika hakkı, grev hakkı ve toplu iş sözleşmesi hakkı ayrılmaz bir bütündür.

Toplu iş sözleşmesi hakkı ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşme hükümleri ile teminat altına alınmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunma-

sına İlişkin Sözleşmesi'nin 2'nci maddesine göre “Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'nin 4'üncü maddesine göre ise “Çalışma şartlarını kolektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.”

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın “Toplu pazarlık hakkı” başlıklı 6'ncı maddesinde de; âkit tarafların, toplu pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla; çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi ve toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi taahhüt ettiği belirtilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11'inci maddesinin birinci fıkrası da şöyledir: “1. Herkes ba-



rışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkanlarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir."

Toplu iş sözleşmesi hakkı, temel insan hakları bağlamında sosyal haklar (ikinci kuşak haklar) arasında yer almaktadır. Bu itibarla hukukumuzda da anayasal düzeyde koruma altına alınan bir temel hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk hukukunda kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı, 2010 yılında 5982 sayılı kanunla yapılan değişiklik neticesinde, Anayasa'nın 53'üncü maddesine yukarıda belirtilen fıkraların eklenmesi suretiyle düzenlenmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın (Anayasa) "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" kenar başlıklı 53'üncü maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarına göre;

"(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.) Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.) Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre de "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."

Toplu sözleşme hakkı ile çalışan taraf ve işveren tarafı irade serbestisi doğrultusunda çalışma şartlarını objektif hukuk kuralı niteliğinde

düzenlemeler oluşturmak suretiyle belirleyebilmektedir. Kamu kesimi toplu sözleşmesi de aynı amaca yönelik olarak imzalanmakta olup bu konudaki temel hukuki dayanak ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'dur (4688 sayılı kanun).

Kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanacağı öngörülen 4688 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde düzenlenen kanunun amaçları arasında, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetlerine dair usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Toplu sözleşmenin kapsamı ise 4688 sayılı kanunun 8'inci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan hükme göre *"Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar."*

Kamu görevlilerini kapsayacak toplu sözleşme görüşmeleri ve toplu sözleşmenin imzalanması 4688 sayılı kanunun 31'inci maddesinde öngörülen yöntem çerçevesinde gerçekleştirilecek, uyuşmazlığın söz konusu olması durumunda 4688 sayılı kanunun 33'üncü maddesi gereğince Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulacaktır. 4688 sayılı kanunun 34'üncü maddesinin üçüncü fıkrası gere-

ğince de, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Başkanın çağrısı üzerine Başkan dahil en az sekiz üyenin katılımı ile toplanır ve tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir. Kurul kararı kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

4688 sayılı kanun, kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır. İşçi statüsünde çalışanlar bakımından toplu iş ilişkileri ise 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda (6356 sayılı kanun) düzenlenmektedir.

Bu noktada özü itibariyle belirtilen iki istihdam tipine değinmek faydalı olacaktır. Bilindiği üzere özel hukuk ilişkilerinde kural olarak irade serbestisi ilkesi (sözleşmenin tüm koşullarını özgür irade ile belirleme yetkisi) geçerlidir. Niteliği itibariyle bir özel hukuk sözleşmesi olan iş sözleşmesinde de taraflar, mevzuatın öngördüğü sınırlar içinde, sözleşmenin konusunu, amacını, biçimini, bağlantı kuracakları kişileri serbestçe belirleyebilirler. Buna karşılık, istihdamın idari sözleşme veya atama suretiyle yapılması durumunda, çalışma ilişkisinin çerçevesini oluşturan mevzuat tarafların hareket serbestisini kısıtlamakta ve statü hukukuna tabi kılmaktadır. Bir başka ifadeyle ilgili kişinin, içine girmek istediği statünün koşullarını müzakerre ve belirleme olanağı bulunmamaktadır.

Belirtmek gerekir ki özel hukuk ve statü hukuku bakımından açıklanan nitelikte farklar bulunmakta ise de gerek 6356 sayılı kanun bağlamında imzalanan toplu iş sözleşmelerinin gerekse 4688 sayılı kanun bağlamında imzalanan toplu sözleşmelerin amacı ve sonuçları örtüşmektedir. Nitekim 4688 sayılı kanun kapsamında imzalanan toplu sözleşmeler ile de her bir hizmet koluna ilişkin olarak ve her bir hizmet koluna dahil kamu ku-

rumlarındaki faaliyetin ve işin niteliği ile özellikleri dikkate alınarak mali ve sosyal haklar öngörülme suretiyle kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik hakları geliştirilmektedir. Esasen serbest toplu pazarlık ve ihtiyari müzakere yöntemi de bu amaca matuf olup Anayasa'nın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında da açık olarak toplu sözleşme ile temin edilen mali ve sosyal haklar saklı tutulmuştur.

Bu açıklamalar çerçevesinde kamu toplu sözleşmelerinde düzenlenen hükümlere istinaden kamu görevlileri tarafından açılacak alacak niteliğindeki eda davaları bakımından görevli yargı yolunun adli yargı yahut idari yargı olup olmadığı değerlendirilmelidir.

Kamu toplu sözleşmesinin hukuki dayanağı 4688 sayılı kanunun 28 ile 32'nci maddeleridir. Bu hükümlere uygun olarak, en son 03.09.2023 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 7. Dönem Toplu Sözleşme başta olmak üzere imzalanan tüm kamu toplu sözleşmelerinin 2'nci maddesinde, toplu sözleşmenin 4688 sayılı kanunun 28 ile 32'nci maddelerine dayanılarak akdedildiği belirtilmiştir.

4688 sayılı kanunda görevli mahkeme bakımından genel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte aynı kanunun 6'ncı, 16'ncı ve 30'uncu maddesinde, ilgili hükümlere ilişkin uyuşmazlıklar bakımından iş mahkemesinin görevli olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan 4688 sayılı kanunun "Diğer kanunların uygulanması" kenar başlıklı 43'üncü maddesine göre "Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümleri uygulanır." Mülga 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun

yerine kabul edilen 6356 sayılı kanunun 79'uncu maddesine göre ise "Bu Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar iş davalarına bakmakla görevli ve yetkili mahkemelerde görülür."

Belirtilen maddeler dışında bir hüküm bulunmadığı gibi 4688 sayılı kanunda kamu toplu sözleşmesinin uygulanmasına yönelik düzenleyici bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu itibarla, kamu toplu sözleşmelerinde düzenlenen hükümlere istinaden kamu görevlileri tarafından açılacak alacak niteliğindeki eda davaları, 4688 sayılı kanunun uygulanmasından doğmadığından 4688 sayılı kanunun 43'üncü maddesi atfı ile 6356 sayılı kanunun 79'uncu maddesi de tatbik olunacak nitelikte değildir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki Anayasa'nın "Mahkemelerin kuruluşu" kenar başlıklı 142'nci maddesinin birinci fıkrası "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir." şeklindedir. Anayasa'nın 36'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre de "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." Anayasa'nın 141'inci maddesinin son fıkrası da "Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir."

Bütün bu düzenlemeler gözetildiğinde, kanaatimizce kamu toplu sözleşmelerinde düzenlenen hükümlere istinaden kamu görevlileri tarafından açılacak alacak niteliğindeki eda davaları bakımından yargı yolunun ve dolayısıyla görevli mahkemenin belirlenmesine ilişkin açık bir kanuni düzenleme yapılması, hukuk devleti ilkesinin ve yukarıda belirtilen anayasal düzenlemelerin bir gereğidir.

SENDİKAL ÖRGÜTLENME ÖZGÜRLÜĞÜ

Giriş

Sendikal örgütlenme özgürlüğü, bireylerin ekonomik, sosyal ve mesleki çıkarlarını koruma ve geliştirme amacıyla bir araya gelerek temsil grupları oluşturma hakkını ifade eder. Bu hak, demokratik toplumların temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Sendikal özgürlük, bireylerin kendi menfaatlerini kolektif şekilde savunabilmesi için hayati bir araçtır; ulusal ve uluslararası birçok düzenlemeyle güvence altına alınmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, Türkiye’de Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu gibi ulusal düzenlemeler ile uluslararası düzeyde ILO’nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri gibi belgelerle tanımlanmaktadır. Ancak, bu hakların kullanımı üzerinde önemli sınırlamalar bulunmaktadır. Özellikle grev hakkının kamu görevlilerine tanınmaması ve bazı meslek gruplarına sendika kurma veya üye olma hakkının verilmemesi, bu alandaki başlıca sorunlardır.

Bu makale, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin mevcut yasal düzenlemeleri ve uluslararası standartlarla uyum durumunu ele alarak, kar-

şılaşılan sorunları ve çözüm önerilerini tartışmayı amaçlamaktadır. Özellikle kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, uygulamada yaşanan aksaklıklar ve belirli meslek gruplarının karşılaştığı eşitsizlikler üzerinde durulacaktır.

I. Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Özgürlüğü

Örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kendilerini temsil eden bir grup oluşturarak bir araya gelmeleri özgürlüğü şeklinde ifade edilebilir¹. Örgütlenme özgürlüğü siyasi parti, sendika, dernek veya vakıf gibi birçok şekilde karşımıza çıkabilmektedir. Sendika hakkı² temelde örgütlenme özgürlüğüne dayanan anayasal bir haktır³.

Sendika hakkının bireysel sendika özgürlüğü ve kolektif sendika özgürlüğü şeklinde farklı görünüş biçimleri vardır. Bireysel sendika özgürlüğü, olumlu (pozitif) ve olumsuz (negatif) sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılır. Bireysel sendika özgürlüğü, bireyin sendika özgürlüğünü konu

* ORCID: 0000-0002-5656-5655, e-posta: cananerdogan@aybu.edu.tr

1 Harris, D.J., O’Boyle, M., Bates, E.P. ve Buckley, C.M., 2013, s542. Farklı bir tanımlama için bkz. Doğru, Osman (2006). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Uygulamasında Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü, TBB Dergisi, 64, 50; Erdoğan, Canan (2024). Kamu Görevlilerinin Sendikal Özgürlüğü, Memur-Sen Akademi, Araştırma Raporu, Ankara, 41.

2 Türkiye’de sendika hakkının doğuşu ve gelişimi hakkında bkz. Aktay, A. Nizamettin (1993). Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler), Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, 15 vd.

3 Argun, Fazilet Nurel (1995). Sendikal Hak ve Özgürlüklerin Hukuki Niteliği, TBB Dergisi, 1, 6. Bkz. Şahlanan, Fevzi (2020). Toplu İş Hukuku, İstanbul, 19; Kar, Bektaş (2020). Sendika Kurma Hakkı, MHFD, 1, 260; Erdoğan, 2024, 46.



edinmektedir. Bu anlamda bireysel sendika özgürlüğü, olumlu ve olumsuz olmak üzere ikiye ayrılır. Olumlu sendika özgürlüğü, bireylerin serbestçe sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olma haklarını ifade eder. Olumsuz sendika özgürlüğü ise, kişinin sendikaya girmeme veya girmiş olduğu sendikadan ayrılma serbestisidir⁴.

Kamu görevlilerinin sendika hakkının ulusal dayanağını Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu oluştururken, 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi başta olmak üzere birçok uluslararası dayanağı da bulunmaktadır⁵.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda kamu görevlilerine sendika kurma, sendikaya üye olma ve toplu sözleşme hakkı tanınmış ancak grev hakkı tanınmamıştır. Kanuna göre, kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler.

II. Kamu Görevlilerinin Sendikal Özgürlüğüne Getirilen Sınırlamalar

A. 4688 sayılı Kanun Kapsamında Sendika Üyesi Olamayacaklar

Kural olarak çalışanlar, diledikleri gibi sendika veya üst kuruluş kurabilir veya kurulmuş sendikalardan birisine üye olabilir (AY m.51). Ancak 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda sendikaya üye olabile

4 . Anayasa hem olumlu hem de olumsuz sendika özgürlüğünü güvence altına almıştır. AY.m.51/3-7'ye göre, "Çalışanlar ve işverenler, ... önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz... Aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz".

5 Ayrıntılı açıklama ve bilgi için bkz. Erdoğan, 2024, 51-68.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ise, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'ndan farklı olarak daha ciddi sınırlamalar içermektedir.

hususunda birtakım kurallar ve sınırlar getirilmiştir⁶.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ise, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'ndan farklı olarak daha ciddi sınırlamalar içermektedir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu genel gerekçesinde “*Demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın en önemli göstergelerinden birisini örgütlenme özgürlüğü oluşturmakta, temel insan haklarından sayılan bu özgürlüğün sendikal hak olarak tüm çalışanlara ayrımsız bir şekilde tanınması gerekmektedir*” ifadelerine yer verilmesine rağmen, Kanun m.15'te

sendika üyesi olamayacakların listesi ayrıntılı ve çok uzun bir şekilde düzenlenmiştir⁷. Bu Kanuna göre kurulan sendikalara;

- Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri⁸,
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- Bakanlar, bakan yardımcıları,

6 Bkz. Erdoğan, 2024, 69.

7 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Keser, Hakan (2007). 2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşımaları Gereken Nitelikler, Sicil İş Hukuku Dergisi, Aralık, 556 vd. Ayrıca sendikaya üye olamayacak kamu görevlilerinin bireysel değil kurumsal olarak belirlendiği yönünde bkz. Uçkan Hekimler, Banu (2015). Anayasa Mahkemesi'nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirilmesi, Çalışma ve Toplum, 4, 14; Erdoğan, Canan (2022). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Ankara, 117-130.

8 AYM 30.09.2015 tarihli ve E.2015/62 K.2015/84 sayılı kararı ile bentte yer alan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, ibaresi iptal edilmiştir. AYM kararına göre, “...sendikalaşma olgusunun, kurumların çalışma düzenini olumsuz etkileme potansiyeline sahip olduğu da açıktır. Bu durum, işin doğasından kaynaklanmakta olup sadece bu gerekçeyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkının kural olarak ortadan kaldırılması, demokratik toplum gerekleriyle örtüşmez. Bunun yanında, katı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde çalışma düzeninin bozulması, kamu düzeninin de telafisi mümkün olmayacak şekilde bozulmasına neden olabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili mesleklerle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması söz konusu olabilir. Yerine getirdikleri görevler yukarıda belirtilen TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendikalaşmasının, çalışma düzeni üzerinde yaratacağı etkinin, bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını zorunlu kıldığı söylenemez. Zira bu kişilerin yürüttüğü hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalar, yasama organının çalışma düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmamaktadır. Dolayısıyla, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılmasının, demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşıdığı söylenemez. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihadı da bu yönde olup Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Örgütlenme Hakkı”nı düzenleyen 11. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi uyarınca, ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması hâlinde, devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceği belirtilmektedir (Demir ve Baykara/Türkiye (BD), Başvuru No:34503/97, 12/11/2008, par.119)”. Karar için bkz. [https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2015/84?EsasNo=2015%2F62, \(e.t.12.11.2024\).](https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2015/84?EsasNo=2015%2F62, (e.t.12.11.2024).)

bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve

üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, ...⁹,

e) Mülkî idare amirleri,

f) Silahlı Kuvvetler mensupları,

g) ...¹⁰

h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı^{11 12},

9 Anayasa Mahkemesinin 13/9/2023 tarihli ve E.: 2023/92; K.: 2023/156 sayılı Kararı ile bu fıkrada yer alan "...fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları," ibaresi iptal edilmiştir. Kararda yüksek mahkeme, "...itiraz konusu kurallar kapsamındaki kamu görevlilerinin tek başlarına politika belirleme işlevlerinin bulunduğu söylenemez. Ayrıca bu kamu görevlilerinin yönetici pozisyonunda olmaları sebebiyle kamu gücünün kullanımına kısmen katıldıkları iddia edilebilirse de kamu gücünün kullanımına katılıyor olması bir kamu görevlisinin sendika kurmasının kategorik olarak yasaklanmasını zorunlu kılmamaktadır. Bu itibarla kurullarla bazı kamu görevlileri bakımından sendika hakkının kullanılamaz kılınmasının demokratik toplumda zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşılamadığı sonucuna ulaşılmıştır." ifadelerine yer vermiştir.

10 Anayasa Mahkemesi tarafından ilgili kısım iptal edilmeden önce, Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetler kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri ibaresi yer almaktaydı. Ancak o dönemde mevcut yasağa rağmen Türk Silahlı Kuvvetleri'nde çalışan sivil memur ve kamu görevlileri Sime-Sen (Sivil Memurlar Sendikası) kurmuşlardır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca tüzel kişilik kazanan sendika altı ay içinde genel kurulunu gerçekleştirmiştir. Bunun üzerine Ankara Valiliği, Kanun m.15/1-g'yi gerekçe göstererek Ankara 8. İş Mahkemesi'ne sendikanın faaliyetlerinin durdurulması için başvurmuştur. Bununla birlikte valilik ilçe seçim kuruluna da sendika genel kurulunun yapılmaması için başvurmuş, fakat ilçe seçim kurulu ilgili sendika hakkında herhangi bir durdurma kararı olmadığından bahisle genel kurula dair işlemlerin yapılması yönünde karar vermiştir. Valiliğin talebi üzerine mahkeme, 4688 sayılı KGSTSK m.15/1-g'nin Anayasa m.10 ve m.51'e aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, ilgili ibareyi iptal etmiştir. Zira Mahkeme'nin de belirttiği gibi, Türk Silahlı Kuvvetleri'nde askeri personelin dışında sivil işçi ve sivil memur da görev almaktadır. Bu kişilerin istihbarat, asayiş, askeri yetki ve görevi de bulunmamaktadır. Mahkeme, gerekçesini Anayasa m.13, m.51 ve AİHS m.11'e dayandırmıştır. Verilen bu karardan sonra 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve ilgili sendikanın hizmet kolu düzenlenmediği için sendika, 1 no'lu büro, bankaçılık ve sigortacılık hizmet koluna dahil edilmiştir. Karar için bkz. 10.04.2013 tarihli ve E.2013/21 K.2013/57 sayılı karar için bkz. 12.07.2013 tarihli ve 28705 sayılı RG.

11 AYM 29.01.2014 tarihli ve E.2013/130 K.2014/18 sayılı kararı ile bentte yer alan "...ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel..." ibaresi iptal edilmiştir. AYM kararına göre, "...emniyet teşkilatında çalışan polis dışındaki personelin sendika kurmasının yasaklanması da, iç güvenlik hizmetlerine hâkim olması gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacıyla dayanmaktadır. Emniyet teşkilatında çalışan sivil personelin ifa ettiği görevler, silah kullanımını gerektirmeyen kimi teknik ve lojistik hizmetlerden ibarettir. Kamu düzeninin sağlanması bakımından düzenli bir şekilde yerine getirilmesi zaruret taşıyan iç güvenlik hizmetleri, bu hizmetin asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının katı bir disiplin ve hiyerarşik düzene bağlı olarak çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki disiplinin aşınmasını engellemek amacıyla, bunların sendika kurmasının yasaklanması demokratik toplum düzeni açısından meşru ve gerekli bir tedbir olarak görülebilir. Buna karşılık, sendikalaşmanın, iç güvenlik hizmetlerinin asli unsuru olmayan ve kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürütmekle sınırlı görev icra eden sivil personelin çalışma disiplini üzerinde yaratacağı etki, bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını gerekli kılmamaktadır. Zira bu hizmetlerde disiplin zafiyeti nedeniyle meydana gelebilecek aksamalar, telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmamaktadır. Öte yandan, iç güvenlik hizmetlerinde doğrudan görev alan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları için geçerli olan polis disiplini gerekçesiyle sivil personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılması, demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı gibi bunlara yönelik sendika kurma yasağının kamu düzeninin sağlanması amacıyla ulaşılmada elverişli bir araç olduğu da söylenemez. Bu durumda, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmalarının yasaklanması, demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımamaktadır. Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihadı da bu yönde olup Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "Örgütlenme Hakkı"nı düzenleyen 11. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi uyarınca, ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması hâlinde, devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceği belirtilmektedir [Demir ve Baykara/Türkiye (BD) kararı, Başvuru No:34503/97, par.119]...". Karar için bkz. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/18?EsasNo=2013%2F130>, e.t.12.11.2024. Karar ile ilgili ayrıntılı değerlendirme için bkz. Uçkan Hekimler, 18-20. Ayrıca bkz. Erdoğan, 121.

12 Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İzlanda, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç, Portekiz, İngiltere gibi birçok Avrupa ülkesinde, ABD'de, Kanada'da, Avustralya'da, Yeni Zelanda'da ve Güney Afrika'da polislerin örgütlenme hakkı bulunmaktadır. Bilgi için bkz. Uçkan Hekimler, 20.



k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

l) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler¹³,

üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Kanun maddesinde zamanla bazı değişiklikler yapılmış olsa da mevcut haliyle bile ciddi sınırlamalar içerdiği açıktır. Maddenin bu kadar geniş kapsamlı şekilde düzenlenmesi, önemli eleştirilere yol açmıştır. Bu durum, ILO'nun 87 sayılı sözleşmesine de aykırılık teşkil etmektedir. 87 sayılı sözleşme, yalnızca silahlı kuvvetler ve güvenlik güçlerinin sendika hakkı konusundaki düzenlemeleri taraf devletlerin takdirine bırakmaktadır. Bu nedenle, sözleşme uyarınca, silahlı kuvvetler

ve güvenlik güçleri dışındaki tüm çalışanların sendika özgürlüğüne sahip olması gerekmektedir.

ILO Uzmanlar Komitesi'nin 2018 tarihli raporunda, ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerine sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanınmamasının, 98 sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırı olduğu vurgulanmıştır¹⁴. Komite, devlet yönetiminde doğrudan yer almayan tüm kamu görevlilerinin bu sözleşmenin sağladığı haklardan yararlanması gerektiğini ifade etmiştir. Benzer şekilde 2019 raporunda da, 2012 yılında yapılan değişiklikle 4688 sayılı kanunun 15. maddesinin, üst düzey kamu görevlilerini, hâkimleri ve gardiyanları örgütlenme hakkından mahrum bıraktığına dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte, raporda hükümetin, kanunun 15. maddesiyle getirilen kısıtlamaların yalnızca güvenlik, adalet ve üst düzey yöneticiler gibi kesintisi telafi edilemeyecek kamu hizmetleriyle sınırlandırıldığını belirttiği ifade

13 AYM, 10.04.2013 tarihli ve E.2013/21 K.2013/57 sayılı kararı ile Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan sivil memur ve kamu görevlileri ile emniyet teşkilatında, emniyet hizmetleri sınıfı dışında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personelinin örgütlenme hakkını kısıtlayan yasakları iptal etmiştir. Karar için bkz. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/57?EsasNo=2013%2F21>, e.t.12.11.2024.

14 Application of International Labour Standards 2018, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 161.

edilmiştir¹⁵. Ayrıca, 98 sayılı ILO Sözleşmesi ile ilgili daha önceki raporlarda dile getirilen eleştiriler bu raporda da yinelenmiştir¹⁶. Komitenin 2022 yılında yayımladığı raporda da 98 sayılı ILO Sözleşmesi ile ilgili benzer eleştiriler yer almıştır. Raporda, cezaevi personelinin diğer kamu görevlileri gibi toplu sözleşmelerden yararlandığına ancak bu çalışan grubunun örgütlenme hakkına sahip olmadığına dikkat çekilmiştir¹⁷. Komite, devlet idaresinde görev almayan ve dar anlamda tanımlanan silahlı kuvvetler veya polis teşkilatına mensup olmayan tüm kamu görevlilerinin, Sözleşme'nin sunduğu haklardan faydalanması gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda Komite, Hükümetin, cezaevi personelinin kendilerini etkileyen müzakerelerde seçtikleri örgütler tarafından etkili bir şekilde temsil edilmesini sağlamak amacıyla, 4688 sayılı KGST-SK'nın 15. maddesini yasal olarak gözden geçirmesi de dahil olmak üzere gerekli adımları atmasının önemini belirtmiştir¹⁸.

2012 yılında Yargıtay 9. Hukuk Dairesi kararına konu olmuş bir olayda ilk derece mahkemesi, Yargı-Sen'in kapatılmasına ilişkin bir davada hakimlere yönelik yasağın ILO 87, 98 ve 151 sayılı sözleşme ile Avrupa Sosyal Şartı'na aykırılık teşkil ettiği ancak meslek esasına göre sendika kurmanın yasak olduğuna hükmetmiştir. İlgili daire de uygulamanın uluslararası düzenlemelere aykırılığına de-

ğinmeksizin sadece meslek esasına göre sendika kurulamayacağına karar vermiştir¹⁹.

Yapılacak bir düzenleme ile sadece silahlı kuvvetler ve emniyet hizmetleri sınıfında çalışanlar kapsam dışında bırakılarak, güvene dayalı hizmet kadrolarında çalışanlara diğerlerinden ayrı kendi sendikalarını kurma ve bunlara üye olma imkânı getirilmesi gerektiği doktrinde savunulmuştur²⁰. Ayrıca, benzer bir görüşe göre, 151 sayılı Sözleşme uyarınca yalnızca devlet adına kamu gücü kullanılan üst düzey kamu görevlileri, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) mensupları, güvenlik ve asayişle ilgili görevleri yürüten emniyet personeli ile silahlı kuvvetler mensupları istisna kapsamında değerlendirilebilir²¹. Kanaatimizce de taraf olduğumuz ILO sözleşmeleri uyarınca sadece polis ve emniyet güçleri mensupları ile devlet yönetimi gibi özellik arz eden meslek grupları istisna tutularak diğer kamu görevlilerinin sendikaya üye olma hakkı tanınmalıdır.

Maddenin g bendinde daha önce üye olamayacaklar arasında Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ile kamu görevlileri de bulunmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 2013 yılında verdiği karar ile ilgili ibareler iptal edilmiştir. Karar gerekçesinde, "asker kişi sayılmayan ve silah kullanımını

15 Application of International Labour Standards 2019, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 164.

16 Application of International Labour Standards 2019, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 166.

17 Application of International Labour Standards 2022, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 303.

18 ILO 98 sayılı Sözleşmenin kamu görevlilerine uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin belirsizlik sonrasında 151 sayılı Sözleşme çıkarılmıştır. İlgili sözleşmeye göre, 4688 sayılı KGSTSK m.15'te sayılan kamu görevlilerinin bir kısmının kapsamda yer almaması gerekirdi. 2002 yılındaki ILO raporunda Uzmanlar Komitesi, Milli Savunma Bakanlığı ve Silahlı Kuvvetler sivil memur ve kamu görevlilerinin yasak kapsamında olması eleştirilmiştir. Aynı şekilde 2005 yılında ve 2010 yılında yayınlanan raporda da listede yer alan bazı mesleklerin bulunması eleştirilmiştir. Bkz. Tuncay ve Savaş Kutsal, 493. Ayrıca bkz. Erdoğan, 123.

19 Tuncay ve Savaş Kutsal, 494. Ayrıca bkz. Erdoğan, 124.

20 Kutsal, 64.

21 Tuncay ve Savaş Kutsal, 511; Erdoğan, 124.

gerektirmeyen kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürüten sivil personel yönünden bu şekilde bir disiplin anlayışını zorunlu kılan haklı bir neden bulunmamaktadır. Sivil personelin sendika kurma hakkına sahip olması, askerliğin temelini teşkil eden disiplinini zaafa uğratan bir unsur olarak görülemez... Öte yandan, Anayasa'nın 51. maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen sebeplerle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkına yönelik müdahaleler, Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz"²².

Sendika üyesi olamayacaklar başlığı altında sözleşmeli personel konusu da ele alınmalıdır. Bilindiği gibi, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen bir istihdam türü olarak "sözleşmeli personel" bulunmaktadır. Sözleşmeli personel, kamu görevlisi ile işçi arasında bir statüye sahiptir; genel idare esasları dışında kamu hizmeti yürütmekte ve idare ile yapılan bir sözleşme temelinde çalışmaktadır. 1996 yılında Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından verilen bir karara göre, sözleşmeli personelle ilgili uyuşmazlıkların çözüm mercii idari yargı olarak belirlenmiştir²³. Kararda, sözleşmeli personelin hukuki statü açısından kamu görevlisi kategorisine dahil edildiği belirtilmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak, sözleşmeli personel de grev yasağı kapsamına alınmıştır. Bu uygulama, ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmiştir. Daha sonra, memurlara sendikalaşma hakkı tanıyan yasal düzenlemelerle birlikte, sözleşmeli personelin sendikal faaliyet yasağı kaldırılmış, ancak grev yasağı uygulaması devam etmiştir²⁴. Tabii bir de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan sözleşmeli perso-

nel türü vardır. Kanunun genel gerekçesinde "2821 sayılı Sendikalar Kanunu kapsamı dışında kalan memur ve sözleşmeli personel başta olmak üzere, diğer tüm kamu görevlilerinin geniş biçimde bu kanundan yararlanması amaçlanmıştır" ifadeleri dikkate alındığında, sözleşmeli personelin de kanun kapsamında olduğu ifade edilmelidir.

B. Sendikal Özgürlük Kapsamında Bazı Meslek Gruplarının Değerlendirilmesi

Bu bağlamda, sendikal örgütlenme açısından uygulamada sorun teşkil eden kadrosuz öğretmenler, ücretli öğretmenler, vekil imam-hatipler ve fahri Kur'an Kursu öğretmenleri gibi meslek gruplarına değinmek gereklidir. Bu gruplara ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme yapılmadan önce, bu görevlerin kamu görevlileri tarafından ve kadrolu bir şekilde yürütülmesinin esas olduğu vurgulanmalıdır. Ancak, temel sorun, bu kişilerin kadrosuz ya da geçici statüde istihdam edilmesidir. Bu durum hem özlük hakları hem de sendikal örgütlenme açısından ciddi hak kayıplarına yol açmaktadır.

1. Kadrosuz Usta Öğreticiler

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu m.47'de uzman ve usta öğreticilere ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir. İlgili maddede göre, "Örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ve hizmet içi yetiştirme kurs, seminer ve konferanslarında uzman ve usta öğreticiler de geçici veya sürekli olarak görevlendirilebilir. Öğretim tür ve seviyelerine göre uzman ve usta öğreticilerin seçimlerinde aranacak şartlar, görev ve yetkileri, yönetmeliklerle tespit edilir". Maddede belirtilen hususları ayrıntılı düzenlemek amacıyla, Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı kurumlarda

22 10.04.2013 tarihli ve E.2013/21 K.2013/57 sayılı AYM kararı için bkz. 12.07.2013 tarihli ve 28705 sayılı RG.

23 UYM 22.01.1996, E.1995/1 K.1996/1 sayılı kararı, <https://www.hukukturk.com>, e.t. 13.11.2024.

24 Ayrıntılı açıklama için bkz. Tuncay ve Savaş Kutsal, 495; Ayrıca bkz. Erdoğan, 125.

Sözleşmeli veya Ek Ders Görevi İle Görevlendirilecek Uzman ve Usta Öğreticiler Hakkında Yönetmelik²⁵ yayımlanmıştır. İlgili Yönetmelik'te usta öğreticilerin geçici personel olarak görevlendirileceği belirtilmiştir (m.5). Bunlarla yapılacak sözleşmenin süresi, bir mali yıl içinde kalmak şartıyla, en fazla 12 ay kadardır (m.6). Ayrıca yüksek öğretim kurumlarının okul öncesi eğitimi öğretmenliği bölümünden mezun olanlar, okul öncesi eğitim kurumlarında kadrosuz usta öğretici olarak görevlendirilebilir. Diğer örgün ve yaygın eğitim kurumlarında görev yapacak usta öğreticiler ise; beceri öğretimi ve uygulamalarında, iş ve teknik eğitim, seçmeli dersler ve branşlarındaki atölye ve meslek derslerinin okutulmasında görevlendirilirler. Usta öğreticilerin görev, yetki ve sorumlulukları, okulun imkân ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak ilgili mevzuat doğrultusunda kurum müdürü tarafından tespit edilir ve kendilerine yazılı olarak bildirilir (m.12).

Mevzuattaki düzenlemelere baktıktan sonra, uygulama açısından bakıldığında Millî Eğitim Bakanlığı, bünyesindeki yüzlerce Halk Eğitim Merkezi aracılığıyla birçok yaygın eğitim modülünde kurslar açmakta, bu kurslarda görev yapacak yeterli öğretmen bulunmadığı durumlarda, kad-

rosuz usta öğreticiler istihdam edilmektedir. Bunlar geçici ve belirsiz sürelerle ders ücreti karşılığı çalıştırılmaktadır²⁶. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde, kamu kurumlarında personelin 4/A, 4/B, 4/C ve 4/D şeklinde istihdam edilebileceği belirtilmektedir. Yine aynı kanunun 5. maddesinde, "*kamu kurumlarında söz konusu dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı*" hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla belirtilmelidir ki, kadrosuz usta öğretici uygulaması statü hukuku açısından da sorunludur.

Kadrosuz usta öğreticiler, kanunun bu hükmüne rağmen belirsiz bir statüde kamu hizmetinde çalıştırılmaktadır. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi de kadrosuz usta öğreticilerin statü hukukuna tabi olduklarına ilişkin karar vermiştir²⁷. Sendika üyesi olabilmeleri ile ilgili olarak, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, kararında, "*... taraflar arasında iş sözleşmesi bulunmadığı, çalışma ilişkisinin idarece yapılan görevlendirmeye dayalı olduğu, göreve alınma, çalışma koşulları ile ödenecek ücretin statü hukuku içinde düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla taraflar arasındaki ilişki statü hukukuna tabi olup, Sosyal Güvenlik Hukuku açısından primlerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödenmesi, davacının özel hukuk kapsamında sözleşme ile çalıştığını göstermez.*

25 Bkz. 21.05.1977 tarihli ve 15943 sayılı RG.

26 Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Kararın 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrasının a) bendinin 2 nci alt bendinde; öğretmen sayısının yetersiz olması halinde yüksek öğrenimli olmak koşuluyla; resmi görevi bulunmayanlar ile emeklilere, okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebileceği, b) ilgili mevzuatında belirtilen esaslara göre uzman ve usta öğretici olarak nitelendirilenlerden; 1nci bendinde; Resmî görevi bulunanlara haftada 10 saate, 2nci bendinde; Resmî görevi bulunmayanlara haftada 40 saate, kadar okul öncesi, meslekî ve teknik orta öğretim, özel eğitim ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders görevi verilebileceği hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi kadrosuz usta öğreticilerin bir kısmı kısmi süreli şekilde çalışmaktadır. Konu hakkında ayrıntılı açıklama için bkz. Kuşaksız, Aysel (2011). Kadrosuz Usta Öğreticilerin Sosyal Güvenlik Hakları, Yönetim ve Ekonomi, 18, 2, 28; Erdoğan, 2024, 84.

27 Yarg. 9. HD. 11/09/2019, E.2017/12988 K.2019/15689, "Davacının dışarıdan ücretli usta öğretici olarak İl Millî Eğitim Müdürlüğü'nün istemi ve Valiliğin onayı ile görevlendirildiği, davacıya ücretlerinin 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 89. maddesine uygun olarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararlar uyarınca Maliye Bakanlığınca belirlenen ders ücretleriyle ödendiği anlaşılmaktadır. Davacının sosyal güvenlik hukuku yönünden Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamında olması iş sözleşmesi ile çalıştığını göstermez. Davacı 657 sayılı Yasanın 89. maddesinde belirtilen statü içinde ve Valilik onayı ile görevlendirilmiştir. Davacı ile davalı arasında iş sözleşmesi bulunmamaktadır. Taraflar arasındaki ilişkinin statü hukukuna tabi olduğunun kabulü gerekir. Aradaki hukuki ilişki iş sözleşmesi, bir başka anlatımla işçi-işveren ilişkisi olarak nitelenemez. Bu hukuki olguya göre uyuşmazlığın çözüm yeri idari yargı olup, Mahkemece "dava dilekçesinin yargı yolunun caiz olmaması nedeni ile usulden reddine" karar verilmesi gerekirken uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi hatalı olup, bozmayı gerektirmiştir.". Benzer şekilde Yarg. HGK, 18.1.2017, E.2015/9-736 K. 2017/25.

Davacı sendikanın tespit istemine konu usta öğreticinin Halk Eğitim Merkezindeki çalışmasının iş sözleşmesine dayanmadığı, usta öğreticinin 4857 sayılı Kanun kapsamında işçi sayılmadığı açık olup ... usta öğretici olarak görev yapan kamu görevlisinin üyelik başvurusu sendika tarafından kabul edilmiş olmakla üyeliğin kazanılması noktasında bir tereddüt bulunmamaktadır. ...Davalı bakanlığa bağlı halk eğitim merkezinde çalışan usta öğreticinin, 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlisi olarak davacı sendikaya üye olabileceğinin tespitine karar verilmesi gerekir” şeklinde ifadeye yer vermiştir. Yargıtay’ın belirttiği görüşe göre, usta öğretmenler statü hukukuna tabi oldukları için kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmektedirler. Zira örgütlenme özgürlüğü, bireylerin kendi çıkarlarını koruyabilmek için bir araya gelip kolektif yapılar oluşturma hakkıdır. Bu hak, bireylere siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını topluluk olarak gerçekleştirme olanağı sunar. Aynı zamanda sendika hakkı, çalışanların bireysel ve ortak çıkarlarını savunmak amacıyla örgütlenebilme özgürlüğünü içerir ve bu yönüyle örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır²⁸. Bu nedenle sendikaya üye olmayacaklara ilişkin değerlendirme yaparken mümkün olduğunca dar yorum yapılması gerekmektedir.

2. Ücretli Öğretmenler

Üzerinde durulması gereken bir diğer meslek grubu, *ücretli öğretmenlik*²⁹. 2022 yılında yürürlüğe

giren 7354 sayılı Öğretmenlik Meslek Kanunu³⁰’ndaki tanımlamaya göre öğretmenlik, eğitim ve öğretim ile bununla ilgili yönetim görevlerini üzerine alan özel bir ihtisas mesleğidir³¹. Öğretmenler bu görevlerini, Türk Millî Eğitiminin amaçları ve temel ilkeleri ile öğretmenlik mesleği etik ilkelerine uygun olarak ifa etmekle yükümlüdür (m.2). Öğretmenlik mesleği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.36’da belirtilen sınıflardan “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı” kısmında, “*Bu sınıf, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri kapsar*”, düzenlemesindeki sınıf içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda devlet memuru olarak öğretmenler, 657 sayılı Kanun kapsamına girmektedirler³². Devlet okullarının bir kısmında öğretmen ihtiyacının karşılanabilmesi için ücretli öğretmenler istihdam edilmektedir. Ücretli öğretmen olmak isteyen kişiler, E-devlet kapısı üzerinden başvuru yapmaktadırlar.

Ücretli öğretmenlik, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 89. maddesine dayanılarak yürütülmekte olup, tam olarak bir statüsel istihdam şeklinde değildir. Zira ilgili madde okunduğunda da görülecektir ki, memurlar ve öğretim üyelerine de ücretli ders karşılığı görev verilebilmektedir. Ders ücreti karşılığı çalışan öğretmenler, öğretmen tanımına girmelerine, öğretmen olarak kabul edilmelerine karşın, 7354 sayılı Öğretmenlik Meslek Kanunu kapsamına alınmayarak yasal güvence-

28 Bkz. AYM, E.2013/1, K.2014/161, 22/10/2014.

29 Ücretli öğretmenlik, vekil öğretmenlikten farklıdır. Yargıtay tarafından verilen bir kararda belirtildiği üzere, “vekil öğretmenlik ile ücretli öğretmenliğin farkına da değinmek gerekirse, Vekil öğretmenler kadrolu bir öğretmenin hamilelik ya da askerlik gibi geçici nedenlerle görev yapamadığı sürelerde öğretmen maaşının bir kısmı ödenmek ve Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmek suretiyle görevlendirilen geçici statüde öğretmenler iken, ücretli öğretmenler hizmet akdine dayalı olarak genelde ek ders ücreti karşılığında kısmi zamanlı (part-time) olarak çalışan öğretmenlerdir.” Bkz. Yarg. 10. HD. 26.01.2017, E.2016/11883 K.2017/551, Çalışma ve Toplum, 2017/4, s.2374-2376.

30 Bkz. 14/2/2022 tarihli ve 31750 sayılı RG.

31 Öğretmenlik türleri ile ilgili ayrıntılı açıklama için bkz. Kuşaksız, 24-27. Ayrıca bkz. Erdoğan, 2024, 85.

32 Ayrıntılı açıklama için bkz. Köse, Erdoğan (2006). Öğretmenlik Mesleğinin Hukuksal Boyutu, Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi, 13, 123. Ayrıca bkz. Erdoğan, 2024, 85.



nin dışında bırakılmış bir gruptur³³.

Ücretli öğretmenliğin yasal dayanağı 657 sayılı DMK'nun 89. maddesinde; *“Her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile Üniversite ve Akademi (Askeri Akademiler dahil), okul, kurs veya yaygın eğitim yapan kurumlarda ve benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer memurlara veyahut açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir. Ücretle okutulacak ders saatlerinin sayısı, ders görevi alacakların nitelikleri ve diğer hususlar ilgili Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile tespit olunur.”* şeklinde belirtil-

miştir. Çıkarılan bu kanunla Milli Eğitim Bakanlığı, öğretmen ihtiyacını ücretli öğretmenlerle karşılamayı sürekli hale getirmiştir. 2017 Mart ayında yapılan bir araştırma, Türkiye’de 63 bin 829 ücretli öğretmenin çalıştığını ortaya koymuştur. Bu ücretli öğretmenlerin 27 bin 409’u eğitim fakültesi, 27 bin 936’sı eğitim fakültesinden mezun olmayan lisans mezunu, 8 bin 484’ü ön lisans mezunudur³⁴.

Uygulamada bu kadar yaygın olan ücretli öğretmenlerin hukuki statüsü halen daha belirsizdir. Hiç şüphesiz bu kişilerce, öğretmenlik mesleği icra edilmektedir. Ancak Yargıtay tarafından verilmiş farklı kararlarda ücretli öğretmenler işçi

33 Eğitim-Bir-Sen Genel Sekreteri Latif Selvi, ücretli öğretmenlik uygulamasından vazgeçilmesi gerektiğini belirterek, “Kadrolu-sözleşmeli-ücretli karmaşasına son verilmeli, atamalar ihtiyacı karşılayacak şekilde kadrolu yapılmalı,..” ifadelerini kullanarak, ücretli öğretmenliğe ilişkin sendikal bakış açısını da ortaya koymuştur. Bkz. <https://www.ebs.org.tr/manset/5609/ucretli-ogretmenlik-kolayciligiyla-buyuk-hedeflere-yurunemeyecegi-bilinmelidir>, e.t.21.12.2023. Benzer şekildeki ifadeler için bkz. <https://www.ebs.org.tr/manset/5159/istihdamda-ucretli-sozlesmeli-gibi-ayrimlara-son-verilmelidir>. Ayrıca Memur-Sen Genel Başkanı Ali Yalçın, öğretmen istihdamında farklı uygulamalardan vazgeçilmesi çağrısında bulunarak, “Yıllardır aynı şeyi söylüyoruz. Kamu görevlileri açısından aynı vazifeyi yapanlar arasında hak ve ücretlerde eşitsizlik kabul edilemez. Aynı sınıfta aynı dersi anlatan, aynı okulda aynı isim ve vasıfla görev yapan öğretmenler arasında ayrımcılık olmaz, olmamalıdır. Aksi hâlde çalışma banışı yara alır, iş verimi azalır, sözleşmeliler kendisini buruk hisseder, anayasanın eşitlik ilkesi çiğnenir, aynı işi yapan kadrolularla sözleşmeliler arasında fiili bir hiyerarşi üretilir” ifadelerini kullanmıştır. Bkz. <https://www.ebs.org.tr/manset/5048/ogretmen-istihdaminda-farkli-modellerden-vazgecilmeli-atamalar-kadrolu-yapilmalidir>.

34 Ayrıca 2023 yılında yapılan bir sendika araştırmasına göre 2023 yılında Türkiye’de 80 bine yakın ücretli öğretmen çalışmaktadır. İstanbul’da görevlendirilen ücretli öğretmen sayısının 16 bin 128 olduğunu açıkladı. İstanbul’u 3 bin 806 ile Ankara takip ediyorken, Bursa’da 3 bin 506, İzmir’de 3 bin 301, Şanlıurfa’da (13 ilçeden 6 ilçe bilgisi eksik) 2 bin 983, Gaziantep’te 2 bin 523, Van’da 2 bin 2, Kocaeli’nde bin 963, Antalya’da bin 923, Adana’da bin 506, Erzurum’da bin 455, Muş’ta bin 256 ücretli öğretmen çalıştırıldığı bilgisi paylaşılmıştır. Haber hakkında bkz. <https://www.memurlar.net/haber/1053533/78-ilde-76-bin-485-ucretli-ogretmen-gorev-yapiyor.html>, e.t.20.10.2024.

olarak kabul edilip İş Kanunu kapsamında değerlendirilmektedir³⁵. Ücretli öğretmenlerin iş sözleşmesine dayalı olarak işçi statüsünde kabul edilmeleri, kamu görevlileri sendikalarına üye olamalarına yol açmaktadır. Ancak bu kişiler, devlet okullarında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında atanan öğretmenlerle aynı ortamda ve aynı görevleri yerine getirmektedirler. Bu durum, sendikal örgütlenme ve hakların kazanılması açısından bu kişiler aleyhine ciddi bir eşitsizliğe neden olmaktadır. Öncelikli olarak, bu eşitsizliği gidermek için ücretli öğretmenlik uygulamasına son verilmesi gerekmektedir. Ancak bu soruna kavuşturulana kadar, ücretli öğretmenlerin kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmesi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve alandaki sorunların daha iyi tespit edilmesi açısından daha etkili bir çözüm olacaktır.

3. Vekil İmamlar ve Fahri Kur'an Kursu Öğreticileri

Üzerinde durulması gereken bir diğer meslek grubu, *vekil imamlar* ile *fahri Kur'an kursu öğreticileri*dir. 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun³⁶ uyarınca, imam-hatip ve müezzin-kayyımlar, cami ve mescitlerde din

hizmetlerini yürütmek ve dinî konularda toplumu bilgilendirmekle görevlidir. Kur'an kursu öğreticisi, Kur'anı Kerim öğretiminde görevlendirilebilir. Kur'an kursu öğreticisi, Kur'an kurslarındaki eğitim ve öğretim faaliyetlerini yürütmekle görevlidir (m.12). Ayrıca ilgili Kanunda belirtildiği üzere, vaiz, Kur'an kursu öğreticisi, imam-hatip ve müezzin-kayyım kadrolarından boş olanlara, 657 sayılı kanunun 86. maddesi uyarınca açıktan vekil atanabilir. İlgili kanunda gerek vekil imam-hatiplerin gerekse de Kur'an kursu öğreticilerinin özlük haklarına ve hizmet sürelerine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir³⁷. Vekil imamların da maaşa ya da izin haklarına ilişkin bazı sorunlar bulunmaktadır³⁸. Buradaki sorunun en önemli çözümü, vekil ve fahri görevlerde çalıştırılan din görevlilerinin kadroya geçirilmesidir³⁹.

Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmadan Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bağlı mülhak vakıf camilerinde ücret karşılığı görev yapan veya Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı camilerde kadrolu daimî mezun imam-hatip ve müezzin-kayyımlara vekâlet eden veyahut köy, kasaba ve mahalle camilerinden dernek, vakıf veya köy bütçesinden ücret alarak imam hatiplik yapanlara *fahri imam* denilmektedir. Bu kimseler esasında gönüllü ola-

35 Bkz. Yargıtay 10. Hukuk Dairesi tarafından verilen bir kararda, "...Davanın 5510 sayılı Kanun'un 4/I-a bendi kapsamındaki sigortalılara ilişkin olduğu, geçiş hükümlerini içeren aynı Kanunun Geçici 7'nci maddesi hükmünde "Bu Kanunun yürürlük tarihine kadar 17.07.1964 tarihli ve 506 sayılı, 02.09.1971 tarihli ve 1479 sayılı, 17.10.1983 tarihli ve 2925 sayılı, bu Kanunla mülga 17.10.1983 tarihli ve 2926 sayılı, 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Kanunlar ile 17.07.1964 tarihli ve 506 sayılı Kanun'un geçici 20'nci maddesine göre sandıklara tâbi sigortalılık başlangıçları ile hizmet süreleri, fiilî hizmet süresi zammı, itibarî hizmet süreleri, borçlandırılan ve ihya edilen süreler ve sigortalılık süreleri tabi oldukları Kanun hükümlerine göre değerlendirilirler" hükmü gözetildiğinde, eldeki somut uyuşmazlığın dayandığı mevzuat hükümleri 506 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesi ile 5510 sayılı Kanunun 4/2-f, 80/1-j, 86/9. maddeleri ile 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri olup ücretli öğretmenlerin çalışma esasları ve çalışmaları sırasında tabi olacakları statü, bu mevzuat kapsamında düzenlenmiştir". Bkz. 03/10/2022, E.2022/9203 K.2022/11578, Çalışma ve Toplum, 2023/1, 666-671. Ayrıca bkz. Yarg. 9. HD. 2016/4901 2019/13972 24.06.2019; 2015/33789 2019/5670 13.03.2019, <https://karararama.yargitay.gov.tr>, e.t. 20.10.2024.

36 Bkz. 02/07/1965 tarihli ve 12038 sayılı RG.

37 Konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemelere, Diyanet İşleri Başkanlığı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir. Bkz. 15.04.2015 tarihli ve 29327 sayılı RG.

38 Diyanet-Sen tarafından 15 Temmuz 2023 tarihi itibarıyla yapılan zamlar sonucunda vekil imamların maaşlarının asgari ücretin altında kalması neticesinde yapmış olduğu girişimlere ilişkin bkz. <https://www.diyansen.org.tr/vekil-din-gorevilerinin-maaslarinin-duzenlenmesini-talep-ettik>, e.t. 20.10.2024.

39 Buna ilişkin talepleri hakkında bkz. <https://www.diyansen.org.tr/fahri-ve-vekillerin-durumu-cozulmeli>, e.t. 20.10.2024.

rak imamlık görevi icra etmekte ve ücretleri dernek, vakıf veya köy bütçesinden karşılanmaktadır. Dolayısıyla yukarıda bahsedildiği üzere kamu görevlisi olmadıkları açıktır⁴⁰. Konuya ilişkin olarak genellikle fahri imamlık süresinin borçlanılması ile ilgili Yargıtay kararları karşımıza çıkmaktadır. Yapılan değerlendirmeler sonucundan Yargıtay'ın fahri imamlar hakkındaki görüşünün taraflar arasında bir özel hukuk ilişkisi olduğu yönündedir, ki bunun yerinde olduğu söylenmelidir. Zira fahri imamlık uygulamalarında kamu kurumlarında atama usulüne göre görevlendirme söz konusu değildir. Ancak yukarıda diğer meslek gruplarında belirtildiği gibi, önemli olan söz konusu uygulamanın sona erdirilmesidir. Bu yolla fahri imam olarak çalışanların hakları koruma altına alınabilecektir.

4. Vekil Ebe ve Hemşireler

Vekil ebe ve hemşireler de diğerlerinde olduğu gibi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.86 uyarınca vekaleten görev yapmaktadırlar. Vekil ebe ve hemşireler açısından da benzer özlük haklarına ilişkin sorunlar bulunmaktadır. Yinelemek gerekirse, asıl olan yapılan hizmetlerin vekaleten değil kadrolu bir şekilde yapılmasıdır. Zira bu şekilde uygulamanın devam etmesi halinde, aynı

yerde aynı işi yapan farklı kişilere farklı muamele edilmektedir⁴¹. Farklılık da kanunlarda tanınan hakların kullanılması noktasında karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, vekil ebe ve hemşirelerin izin hakları ile ilgili Devlet Personel Dairesi Başkanlığı tarafından verilen görüşe göre, “*İdare tarafından açıktan vekil olarak atama müessesesine kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamak açısından başvurulduğu, “açıktan vekil uygulamasının istisnai ve geçici bir istihdam şekli olduğu ve 657 sayılı Kanunda öngörülen düzenlemelerin (özel hükümler hariçinde) sadece memurlara uygulandığı göz önünde bulundurulduğunda, açıktan vekil olarak atanmaların Devlet Memurları Kanununda memurlar için öngörülen izin türlerinden yararlanmasının kamu hizmetinin sürekliliğini aksatacağı ve vekalet müessesesinin düzenleniş amacıyla bağdaşmayacağı düşünülmektedir. Örneğin doğum yapmak suretiyle analık iznine ayrılan bir memurun yerine, kamu hizmetinin aksamaması amacıyla açıktan vekil atanması halinde, vekilin de aynı şekilde doğum yaparak memurlar için uygulanan analık izninden yararlanması durumunda, kamu hizmetinin aksamaması için vekilin yerine de açıktan vekil atanması söz konusu olacaktır. Yukarıda yer verilen hüküm ve açıklamalar çerçevesinde 657 sayılı Kanunun 86 maddesi uyarınca açıktan atanan vekil ebe ve*

40 Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararında, fahri imamların hizmet tespit davasına ilişkin uyuşmazlıklarda görevli mahkemenin sulh hukuk mahkemesi olduğu yönünde karar verilmiştir. Kararda “5434 sayılı Kanun’un ek 47/c hükmü gereğince 19.02.1996-01.08.2002 tarihleri arasında fahri imam olarak hizmetlerinin tespiti talebi açısından görevli mahkeme sulh hukuk mahkemesidir. 5510 sayılı Kanunun “5434 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümleri” ni düzenleyen geçici 4. maddesindeki düzenleme karşısında, davada iş mahkemelerinin görevli olduğunun kabulü hukuken olanaklı değildir.” ifadelerine yer verilmiştir. Ancak kararda karşı oy yazısı da yer almaktadır. Karşı oy yazısında da “Diğer taraftan davacı aynı zamanda fahri imam olarak çalıştığını belirttiği köy tüzel kişiliğini de taraf göstererek dava açmış ve köy bütçesinden fitre ve sadaka verilerek bir ücret karşılığında çalıştığını beyan etmiştir. Bu arada iş ilişkisini olduğunu gösterir. İş sözleşmesine dayalı hizmet tespitinde de iş mahkemesinin görevli olacağı tartışmasızdır. Nitekim sosyal güvenlik uyuşmazlıklarına bakan Özel Daireler, 5510 sayılı kanun sonrası açılan bu tür davalarla ilgili yerel mahkeme kararlarını esastan incelemesini yapmışlardır (Y. 10. HD. 17.12.2018 gün ve 2016/14423 E, 2018/10675 K., Y.10. HD. 06.03.2019 gün ve 2016/16790 E, 2019/2063 K. ve Y. 21. HD. 2018/5743 E, 2019/6826 K.)” ifadelerine yer verilerek, görevli mahkemenin iş mahkemesi olduğu belirtilmiştir. Karar için bkz. Yarg. HGK., 24.6.2020, E.2016/2668 K.2020/461, <https://www.lexpera.com.tr>, e.t. 20.10.2024.

41 Örneğin, farklı illerde çalışan vekil ebe ve hemşirelerin ücretlerinin farklı olduğu Sağlık-Sen tarafından, “557 sayılı Kanunun 85. maddesine göre istihdam edilen vekil ebe/hemşirelerin, mezkûr kanunun 175. maddesine İstinaden ücretleri düzenlenmektedir. Ancak, bu madde hükmüne göre verilmekte olan ücretlerde uygulama birliği bulunmamaktadır. Vekil ebe/hemşirelerin aldıkları ücretin (sabit ek ödeme hariç), ilden ile farklılık gösterdiği görülmektedir”, denilerek, durum tablo olarak gösterilmiştir. Bkz. <https://www.sagliksen.org.tr/cdn/uploads/cloud/3aa25848bb099801daae7c86796812b1.pdf>, e.t. 20.10.2024.

hemşirelerin, mezkur Kanunda izinlerin sosyal bir hak kapsamında değerlendirilmemesi ve yıllık izin dışında başka bir izin türünden faydalanmalarına dair bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, anılan Kanunda yer verilen diğer izin türlerinden yararlanmalarının mümkün bulunmadığı mütalaa edilmektedir⁴².



Kamu görevlilerinin sendikal hakları, demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurlarından biri olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Ancak Türkiye’de, kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanmalarını engelleyen veya kısıtlayan çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar bulunmaktadır.



Vekil ebe ve hemşirelerin sendika üyesi olabilmesine ilişkin olarak, olması gereken, kamu görevlileri sendikalarına üye olabilmeleridir. Zira kanunda daha önce yer alan “daimi surette” çalışanlar ibaresinin çıkartılmış olması da bunun bir göstergesi olmalıdır. Devlet Personel Başkanlığı tarafından konuya ilişkin verilmiş görüşe göre, “... gerek ülkemizin katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde demokrasinin geliştirilmesinin vazgeçilmez ögesi olarak kabul ettiği örgütlü toplumun hayata geçirilmesi gerekse imzaladığımız ILO çalışma hayatına ilişkin sözleşmelerinde çalışanlara örgütlenme hakkının tanınmasının gerektiği anlayışına uygun olarak kamu çalışanlarımızın sendikal hak ve özgürlükleri geliştirilmektedir. Bu noktada sözleşmeli personelin sendika üyesi olabilmesi hususunda 4688 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmış, 657 sayılı Kanunun 4/C maddesi hükmü gereği istihdam

esilen geçişi personelin sendika üyesi olmasının önündeki engeller kaldırılmıştır. Yukarıda yer evrilen hüküm ve açıklamalar ışığında, 4688 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer alan “Kamu görevlisi” tanımından “daimi surette” çalışılması ibaresinin çıkartılması ve sendika üyeliğinin sosyal bir hak olduğu ve vekil olarak atanan personelin memurlara sağlanan sosyal haklardan yararlanacağı da göz önüne alındığında... taşra teşkilatında köy ve beldelerdeki sağlık evi ve sağlık ocaklarında açıktan vekil olarak atanan ebe ve hemşirelerin kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecekleri mütalaa edilmektedir.”⁴³

Sonuç

Kamu görevlilerinin sendikal hakları, demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez unsurlarından biri olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Ancak Türkiye’de, kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanmalarını engelleyen veya kısıtlayan çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar bulunmaktadır. Özellikle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda yer alan sınırlamalar, ILO’nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri ile uyumlu değildir. Grev hakkının kamu görevlilerine tanın-

42 07.02.2017 tarihli ve 781 sayılı DPB Görüşü.

43 24.03.2010 tarihli ve 97311 sayılı DPB görüşü.

maması ve bazı meslek gruplarının sendikalaşma hakkından yoksun bırakılması, bu uyumsuzluğun en belirgin örnekleridir.

Sendikal örgütlenme özgürlüğünün tam anlamıyla sağlanabilmesi için öncelikle, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri gibi istisnai durumlar dışında tüm kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkına erişimlerinin garanti altına alınması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, ücretli öğretmenlik, vekil imam-hatiplik ve fahri Kur'an Kursu öğreticiliği gibi geçici ve güvencesiz istihdam biçimlerinin sona erdirilerek bu çalışanların kadrolu statüye geçirilmesi, sendikal haklar açısından eşitlik sağlamanın temel yollarından biri olacaktır.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere uygun bir yasal düzenleme yapması hem kamu görevlilerinin haklarını genişletecek hem de demokratik standartları yükseltecektir. Bu doğrultuda, grev hakkı başta olmak üzere sendikal hakların kapsamının genişletilmesi, yalnızca bireysel hakların korunması değil, kamu hizmetlerinin etkinliğinin ve kalitesinin artmasını da sağlayacaktır. Bu nedenle, **kamu görevlilerinin sendikal özgürlükleri konusunda atılacak adımlar, yalnızca bireysel menfaatlerin değil, toplumun genel yararının da gözetildiği bir reform sürecinin parçası olmalıdır.**

KAYNAKÇA

Aktay, A. Nizamettin (1993). *Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)*, Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası.

Argun, Fazilet Nurel (1995). Sendikal Hak ve Özgürlüklerin Hukuki Niteliği, *TBB Dergisi*, 1, 5-23.

Doğru, Osman (2006). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Uygulamasında Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü, *TBB Dergisi*, 64, 50.

Erdoğan, Canan (2022). *Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları*, Ankara.

Erdoğan, Canan (2024). *Kamu Görevlilerinin Sendikal Özgürlüğü*, Memur-Sen Akademi, Araştırma Raporu, Ankara.

Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. ve Buckley, C.M. (2013). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku*, Çev. Mehveş Bingöllü, Ulaş Karan, Avrupa Konseyi, Ankara.

Kar, Bektaş (2020). Sendika Kurma Hakkı, *MHFD*, 1, 259-292.

Keser, Hakan (2007). 2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşımaları Gereken Nitelikler, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Aralık, 86-102.

Köse, Erdoğan (2006). Öğretmenlik Mesleğinin Hukuksal Boyutu, *Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*, 13, 120-128.

Kuşaksız, Aysel (2011). Kadrosuz Usta Öğreticilerin Sosyal Güvenlik Hakları, *Yönetim ve Ekonomi*, 18, 2, 23-35.

Şahlanan, Fevzi (2020). *Toplu İş Hukuku*, İstanbul.

Tuncay, A. Can ve Savaş Kutsal, Burcu (2016). *Toplu İş Hukuku*, 5. B. İstanbul.

Uçkan Hekimler, Banu (2015). Anayasa Mahkemesi'nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirilmesi, *Çalışma ve Toplum*, 4, 11-34.

YETKİN BİR TOPLU SÖZLEŞME İÇİN YENİ BİR YAKLAŞIM

Toplu sözleşme literatürde sıklıkla toplu pazarlık kavramı ile karıştırılmaktadır. Bu kavram karmaşasının önüne geçebilmek için bilinmesi gereken en önemli nokta, toplu pazarlığın dinamik bir süreç halinde ilerlediği ve toplu sözleşmenin de – aslında toplu iş sözleşmesi- bahsi geçen bu dinamik sürecin bir sonucu olduğudur. Toplu iş sözleşmesi kendi içinde farklı boyutları olan, bir defa bağtlandığında geçerlilik süresi boyunca varlığını koruyan ve devlet güvencesi taşıyan bir irade beyanıdır.

Toplu sözleşme kavramı ile ilk defa 19. yy sonlarında İngiliz Fabian Derneği üyeleri Sidney ve Beatrice Webb'lerin kullandığı “toplu pazarlık” kavramından sonra karşılaşmaktayız.¹ Webb'ler kavramı işçi örgütleri olan sendikalarla işverenler arasında çalışma şartlarının belirlenmesine yönelik görüşmeler olarak tanımlamaktadırlar. Toplu pazarlık günümüzde de bu anlamını koruyan bir niteliktedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, toplu pazarlık iki şekilde sonuçlanabilir: Birincisi uyumsuzluk; ikincisi ise, anlaşmadır. Toplu pazarlık süreci anlaşma ile sonuçlandığında ise, karşımıza “toplu sözleşme” veya “toplu iş sözleşmesi” çıkmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi kavramının Türk hukukundaki tanımına baktığımızda, 2012 Tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu uyarınca

“İş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşme”² şeklinde, 2001 Tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu uyarınca ise “Bu Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme”³ şeklinde tanımlandığını görmekteyiz. İki kanun arasındaki farklar incelendiğinde 6356 sayılı Kanun yüzeysel bir tanım yaparken, 4688 sayılı Kanun'da daha açık ve anlaşılır bir tanım yapıldığı görülmektedir. Yine bir diğer fark ise 6356 sayılı Kanun “toplu iş sözleşmesi” ifadesine yer verirken, 4688 sayılı Kanun'da “toplu sözleşme” olarak geçmektedir.

Kamu Görevlileri Sendikacılığında Toplu Sözleşme Hakkı ve Tarihçesi

Türkiye'de işçi statüsü taşımayan kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkı ilk defa 1961 Anayasası'nın 46. maddesi uyarınca çıkarılan 1965 Tarihli

1 Güllü, G. (2022). Türkiye'de İşçi Sendikalarında Toplu Pazarlık Stratejileri. Akademik Hassasiyetler, C9/S8, s. 81.

2 6356 sayılı Kanun (2012). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu.

3 4688 sayılı Kanun (2001). Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.



ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile verilmiştir. Kanun, kamu görevlilerinin kuracakları sendikalarla üyelerinin ortak çıkarlarını korumalarını esas olarak kabul etmiş ve/fakat ortak çıkarların korunabilmesi için bahsi geçen bu sendikal örgütlerin mücadele işlevini göz ardı ederek, benimsememiştir.⁴ Kanun metni incelendiğinde, devlet personeli sendikalarına ve üyelerine grev yasağı getirildiği, bunun yanında ise toplu sözleşmeye hiç yer verilmediği görülmektedir. Dönemi itibari ile bir ilk olmakla beraber, ilgili Kanun'un işçi dışında kalan kamu çalışanlarının sendikal haklarını çok dar bir çerçeveye hapsettiği, adeta kâğıt üzerinde bir sendikacılık öngördüğünü söylemek mümkündür. İlgili Kanun 1971 Tarihli ve 1488 sayılı Kanun uyarınca Anayasa'nın 46. maddesindeki "çalışanlar" ifadesinin "işçiler" olarak değiştirilmesi suretiyle hükümsüz kalmış ve yürürlükten kaldırılmıştır.

Çalışanların bir araya gelerek başta ekonomik olmak üzere; sosyal, kültürel ve kimi zaman da siyasi

haklarını elde etmek için en önemli araçlarından olan toplu sözleşme hakkının 1961 Anayasası uyarınca işçiler dışındaki kamu görevlilerine verilmeyeceğini görmekteyiz. Bu durum kamu görevlilerinin çeşitli dayanışma dernekleri altında örgütlenmesini engellemese de bir araya gelerek demokratik bir şekilde toplu pazarlık yaparak bir toplu sözleşmeye taraf olmalarını engellemiş ve geciktirmiştir.

Uzun yıllar boyunca kamu görevlilerinin sendikalaşabilmek adına yoğun mücadeleleri ile geçen süreç, en nihayetinde 1995 tarihinde 4121 sayılı kanun uyarınca meyvelerini vermiş ve işçiler dışında kalan kamu görevlileri sendika ve üst kuruluşları kurma hakkı ile toplu görüşme hakkını elde etmiştir.⁵ Tabii bu noktada dikkat çeken husus "toplu görüşme" hakkıdır. İlgili Kanun uyarınca kamu görevlileri sendikalarına toplu pazarlık ve dolayısıyla toplu sözleşme hakkının verilmeyeceği görülmektedir. Bu dönem sonunda 2001 yılına gelindiğinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmış, 2012 yılında yapılan

4 Tokol, A. (2015). Türk Endüstri İlişkileri Sistemi. Dora Yayınları, s. 96, Bursa.

5 Tokol, A. (2015). a.g.e., s. 276.

değişiklik sonucu Kanun'un adı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak kabul edilmiştir. Ancak Kanun incelendiğinde yine işçi dışında kalan kamu görevlilerine grev, toplu pazarlık ve doğal olarak toplu sözleşme hakkının tanınmadığı, bunun aksine "toplular görüşme" ifadesine yer verilmiştir. Bu noktada sorulması gereken soru "sendikal örgütlenme açısından toplu görüşme hakkı neden yetersizdir?" olmalıdır. Toplu görüşme siyasal iktidarla yapılan ve herhangi bir bağlayıcılığı olmayan başta mali ve sosyal hakları içeren karşılıklı fikir alışverişi olarak tanımlanabilir. Burada kritik nokta ise, "bağlayıcılığı olmayan" ifadesidir. Toplu görüşmelerle geçen süreç boyunca işçiler dışında kalan kamu görevlileri iradelerini toplu olarak ortaya koyarak taleplerini demokratik bir pazarlık masasında işverenleri olan hükümetlere iletme imkanına sahip olamamışlardır. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda ilk defa işçiler dışında kalan kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa kamu görevlileri 2012 yılında ekonomik ve sosyal haklarını demokratik bir toplu pazarlık masasında tartışarak, taleplerini hükümete iletme imkânı bulmuşlardır.

Toplu Sözleşme Hakkı ve Getirileri

Konuya girmeden önce hemen belirtilmesi gereken konu, toplu pazarlık ve sonucunda imzalanacak toplu sözleşmenin gerek çalışanlar gerek devlet ve gerekse toplum açısından birçok yararı bulunmakta, buna karşılık en ufak olumsuz bir yönü bulunmamaktadır. Günümüz şartlarında demokratik ve sosyal bir hak olan toplu sözleşme

hakkı, çalışanların kendini güvende hissetmesini, taleplerini demokratik olarak hükümete iletmesini ve demokrasinin sağlam temeller üzerinde var olmasını sağlayan bir çimento işlevi gördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

Toplu sözleşmeler her şeyden önce çalışanlar ve sektörler arasında eşitliği, sonrasında ise sosyal adaleti sağlama gücüne sahiptirler.⁶ Toplu pazarlık masasında sadece talepler dile getirilmemekte, çalışanlar kendilerini sendikaları vasıtasıyla demokratik bir şekilde ifade ederek demokrasiye katılım sağlamaktadırlar. Bu durum çalışanların sadece çalışma şartlarının iyileştirilmesini değil, aynı zamanda toplu sözleşmelerle fikirlerini de beyan edebildikleri için iyi olma hali içine girdikleri anlamına da gelmektedir.

Toplu iş sözleşmelerinin gerek kamu çalışanları ve gerekse devlet açısından dikkat çeken bir diğer getirisi de çalışma yaşamındaki huzur ve istikrar olarak ön plana çıkmaktadır. Toplu pazarlık ile taleplerini ileten, toplu sözleşme ile de bu talepleri karşılık bulan çalışanlar motivasyon düzeyleri yüksek, istikrarlı ve daha rahat bireyler haline gelmektedirler. Bu durumun toplumsal yansıması barış ve huzur olarak kendini göstermektedir.⁷ Bu noktada toplu iş sözleşmesinin sadece siyasal iktidar ve kamu çalışanları arasındaki bir irade beyanının çok ötesinde, toplumsal yapının korunarak daha ileriye doğru sağlam adımlarla götürülmesi için de bir araç olduğunu söylemek mümkündür.

Yetkin Toplu Sözleşmeler İçin Bir SWOT Analizi

Kamu görevlileri sendikalarının daha yetkin bir

6 Demir, F. (2019). İş Hukuku ve Uygulaması. Albi Yayınları, s. 621, İzmir.

7 Demir, F. (2019). a.g.e., s. 622.

biçimde toplu sözleşmeler yapabilmeleri, hem bu sendikaların üyeleri, hem sendikalar, hem de siyasal iktidarlar için birçok olumlu gelişmeyi beraberinde getirecektir. O halde daha yetkin toplu sözleşmeler için ne veya neler gerekmektedir? Bu soruya verilebilecek doğru bir cevap kamu görevlileri sendikaları için bir anahtar niteliği taşımaktadır. Tam da bu noktada bir SWOT analizi yapmak bizi doğru cevaba ulaştırabilecek nitelikte bir harita görevi görecektir. Bu analizle beraber kamu görevlileri sendikacılığının Türkiye'deki güçlü yönlerini (S/Strengths), zayıf yönlerini (W/Weaknesses), fırsatlarını (O/Opportunities) ve tehditlerini (T/Threats) açıklamak konuya daha sistematik yaklaşımını sağlayacaktır.

Öncelikle Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının güçlü yönleri ile başlamamız gerekirse karşımıza sendika üye sayıları çıkmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan sendika istatistiklerine göre 2024 yılı Temmuz ayı verileri uyarınca yaklaşık 2.3 milyon sendika üyesi bulunmaktadır.⁸ Bu rakamlara baktığımızda ülke nüfusunun % 3'ü, toplam çalışanların % 7,5'i ve tüm kamu görevlilerinin ise % 45'i kadarının kamu görevlileri sendikalarına üye olduğu görülmektedir. Sendikaların gücü tarih sahnesine çıktıkları günden bu yana her zaman için üye sayıları ile ölçülmüştür. **Tarihsel süreç incelendiğinde sendikaların üye sayıları arttığında güçlerinin de arttığı, bunun aksine üye sayıları azaldığında ise güçlerinin de azaldığı görülmektedir. Günümüz Türkiye'sinde kamu görevlileri sendikaları üye sayıları itibari ile oldukça güçlü bir konumdadırlar.** Daha yetkin ve üyelerinin

taleplerini siyasal iktidarlara kabul ettirebilecekleri toplu sözleşmeler için bu güçlü yapının daha baskın bir biçimde kullanılması, sosyal politikaların geliştirilmesinde, lobi faaliyetlerinde ve toplumun tamamını ilgilendiren sosyal meselelerde daha görünür olunması gerekmektedir. Bu yeni medya anlayışı ile hayatımıza giren sosyal medya kanalları ile sağlanabileceği gibi üyelerin de ötesinde toplumun tamamını bilgilendirmeye yönelik eğitimler, seminerler ve çeşitli faaliyetlerle de sağlanabilir.

Kamu görevlileri sendikalarının en güçlü yönü olarak karşımıza çıkan sayısal güç bir başka bakış açısıyla da zayıflık olarak görülmektedir. Sayısal veriler üzerinden hareket ettiğimizde Türkiye'deki kamu personelinin sayısı Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 2024 yılı Eylül ayı verilerine göre 3,8 milyondan daha fazladır.⁹ Bu veriler ortalama olarak her üç kamu görevlisinden neredeyse birinin – aslında sayısal olarak daha fazla- sendikalı olmadığı anlamına gelmektedir. Bu durum güç açısından konu ele alındığında Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarını oldukça zayıflatmaktadır. Kamu personelinin tamamının sendikalı olması ülke nüfusunun neredeyse %4 ve tüm çalışanların %13'den fazlasının sendikalı olması anlamına gelecektir. Böylesine yüksek sayılar, taşıdıkları oy potansiyeli açısından ele alındığında kamu görevlileri sendikalarını temsil eden üst kuruluşların –konfederasyonlar- toplu pazarlık masasına daha güçlü oturmalarını ve üyelerinin taleplerini karşılamada daha başarılı olmaları sonucunu da beraberinde getirecektir. Yine Türkiye'de kamu görevlileri

8 <https://www.csgb.gov.tr/media/95420/2024-temmuz-kamu-gorevlileri-sendikalarinin-uye-sayilari.pdf>, Erişim Tarihi 08.11.2024.

9 <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, Erişim Tarihi, 08.11.2024.

sendikacılığının bir diğer zayıf yönü ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre¹⁰ 11 Hizmet Kolunda faaliyet gösteren 243 sendikanın ve 17 konfederasyonun varlığıdır. Demokratik rejimlerde ve sendika çokluğu ilkesi¹¹ uyarınca ilk etapta bu durum bir avantaj gibi görünmekle beraber, böylesine bölünmüş yapı sendikal anlamda kamu görevlilerini zayıflatmakta ve güçsüz düşürmektedir. Daha yetkin ve üyelerin taleplerini daha güçlü bir biçimde karşılayacak toplu sözleşmeler için bu çok başlı yapının olabildiğince ortadan kaldırılması, ideolojik ve siyasi ayrımların bir kenara bırakılarak ortak bir noktada buluşulup, beraberce hareket edilmesi gerekmektedir.

Türk kamu görevlileri sendikacılığı için bir diğer zayıflık ise –belki de en önemlisi- grev hakkının olmamasıdır. Bir sacayağı gibi birbirinden ayrılmayan sendikal haklar üçlüsü –örgütlenme hakkı, toplu pazarlık ve grev hakkı- sendikal yaşamın vazgeçilmez unsurlardır. Ancak Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca kamu görevlileri sendikalarına hiçbir zaman grev hakkının verilmemiş olması –yakın gelecekte de verileceğine dair hiçbir emare bulunmaması- kamu görevlileri sendikalarını zayıf düşüren belki de en önemli faktördür. Ancak grev hakkı olmadan sendikacılık faaliyetlerini gerçekleştirme açısından tarihsel bir pratiğe sahip Türk kamu görevlileri sendikacılığı bu zayıflıkla mücadele etmeye alışmış, ancak grev hakkı için mücadeleden de vazgeçmemiştir.

Kamu görevlileri sendikaları için en büyük fırsat ise çalışan profildir. Eğitim düzeyi yüksek, sosyo-kültürel olarak kendini geliştirmiş üyelerden oluşan kamu görevlileri sendikaları, üyeleri ile daha yakın ve daha net ilişkiler kurabilmekte ve

üyelerinin taleplerini doğru bir biçimde toplayabilmektedirler. Bir diğer önemli fırsat ise günümüzün vazgeçilmezi haline gelen yeni medya anlayışı ve sosyal medya platformlarıdır. Sosyal medya üzerinden neredeyse her bir üyesine tek tek ulaşma imkânına sahip olan kamu görevlileri sendikaları, bu sayede üyelerinin taleplerini tek tek toplama, bunun yanında özelleşen sorunları için de bilgi sahibi olma fırsatına sahiptirler. Yine sosyal medya aracılığı ile anlık olarak üyelerini toplu pazarlıklara dâhil ederek, temsil ettikleri kitlenin nabzını ölçme ve gerekirse toplu pazarlık stratejilerini güncelleme fırsatına sahip olan kamu görevlileri sendikaları, bu durumu bir fırsat olarak değerlendirip hem üye sayılarını arttırabilirler hem de çok daha yetkin bir biçimde toplu pazarlık masalarına oturarak, üyeleri için çok daha tatmin edici toplu sözleşmeler imzalayabilirler.

Tam da bu nokta Türkiye’de faaliyet gösteren kamu görevlileri sendikaları için tehditler devreye girmektedir. Bu açıdan konu ele alındığında en büyük tehdit üyelerinin taleplerini doğru değerlendirmeme riskidir. Üyelerine uzak, taleplerinin ve her bir üye özelinde farklılaşma potansiyeli taşıyan sorunlara yabancı sendika yönetimleri doğal olarak toplu pazarlık masasında güçsüz ve toplu sözleşme konusunda da etkisiz kalacaklardır. Daha yetkin toplu sözleşmeler için Türk kamu görevlileri sendikalarının üyeleri ve üye olma potansiyeli taşıyan kamu görevlileri ile daha yakın ilişkiler kurarak sorunlarına kulak vermeleri gerekmektedir.

Sonuç Yerine

Türk kamu görevlileri sendikaları, sendikal haya-

10 <https://www.csgb.gov.tr/media/95420/2024-temmuz-kamu-gorevlileri-sendikalarinin-uye-sayilari.pdf>, Erişim Tarihi 08.11.2024.

11 Tokol, A. (2017). Endüstri İlişkilerinde Yeni Gelişmeler. Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Baskı, Dora Yayınevi, s. 43, Bursa.

tın gerekleri göz önüne alındığında eksikliklerle ve kimi zaman da kanunlarla mücadele ederek –burada mücadeleden kasıt kanunlara karşı gelmek değildir- üyelerinin çıkarları doğrultusunda toplu pazarlıklar yapmakta ve toplu sözleşmeler imzalamaktadırlar. Ancak bahsi geçen eksiklikler ve kanunlarla mücadeleler Türk kamu görevlileri sendikalarının çoğu zaman taleplerini istedikleri gibi elde edememelerine sebep olmaktadır. Burada bahsi geçen eksiklikler öncelikle grev hakkı, örgütlenme özgürlüğü önündeki engeller, toplu sözleşmenin kapsamının darlığı vb. şeklindedir.

Daha yetkin ve üyelerin taleplerinin karşılandığı toplu sözleşmeler imzalamak bu noktada kamu görevlileri sendikalarının elinde olan bir durum değildir. Bu durumda ne yapılması gerekir? Bu soruya verilebilecek en net cevap daha yetkin toplu sözleşmeler için kamu görevlileri sendikalarına grev hakkının tanınmasıdır. “Grev” kavramı ve uygulaması kimi çevrelerce ürkütücü ve uzak durulması gereken bir eylem olarak görülse de aslında örgütlü ve demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurlarından biridir. Gelişmiş ülkeler temel alındığında, bu ülkelerin neredeyse tamamına yakınında kamu görevlilerinin –kolluk kuvvetleri, hastane acil servisleri vb. hariç olmak üzere- grev hakkının olduğu görülmektedir.

Ancak daha önce de bahsedildiği üzere yakın gelecekte kamu görevlileri sendikalarının grev hakkını elde edeceğine dair hiçbir gösterge bulunmamaktadır. Tam da burada ikinci bir soru akla gelmektedir ki bu soru, “grev olmadan daha yetkin toplu sözleşme nasıl imzalanabilir?” şeklindedir. Üye sayıları ve yeni üye potansiyeli açısından çok güçlü bir konumda olan Türk kamu görevlileri sendikaları bu gücü bir baskı unsuru olarak kullanarak, lobi faaliyetleri yaparak ve toplumsal anlamda

daha görünür olarak harekete geçirebilirler. Bu sayede çok daha yetkin ve üyelerini memnun eden toplu sözleşmeler imzalama ihtimali doğacaktır.

Bahsi geçen bu gücün ve potansiyelin kullanımı için görünen en büyük engel Türk kamu görevlileri sendikacılığının çok parçalı yapısıdır. Özellikle ideolojik ayrımlar sonucu oluşan bu parçalı yapının bir an önce azaltılarak üyelerin çıkarları doğrultusunda ortak bir paydada buluşulması artık kaçınılmaz bir zorunluluk olarak kendini göstermektedir

Kaynaklar

4688 sayılı Kanun (2001). Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.

6356 sayılı Kanun (2012). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu.

Demir, F. (2019). İş Hukuku ve Uygulaması. Albi Yayınları, İzmir.

Güllü, G. (2022). Türkiye’de İşçi Sendikalarında Toplu Pazarlık Stratejileri. Akademik Hassasiyetler, C9/S8.

Tokol, A (2015). Türk Endüstri İlişkileri Sistemi. Dora Yayınları, Bursa.

<https://www.csgeb.gov.tr/media/95420/2024-temmuz-kamu-gorevlileri-sendikalarinin-uye-sayilari.pdf>, Erişim Tarihi 08.11.2024.

<https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, Erişim Tarihi 08.11.2024.

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARININ GREV HAKKI

Türk hukukunda kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında toplu sözleşme ve grev hakları oldukça önemli hususlar niteliğindedir. Buna karşın kamu görevlilerinin grev hakkı, sendikal haklar bağlamında kilit role sahip olması yönüyle ayrıntılı şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.¹ Kamu görevlilerinin grev hakkı, başta ILO belgeleri olmak üzere birçok uluslararası düzenlemede yer alan bir husustur. Her ne kadar Türkiye, bu hakkı tanıyan uluslararası sözleşmelere taraf olsa da kamu görevlilerinin grev hakkı, henüz Türk hukukunda tanınmamıştır. Türk hukukunda Anayasa ve kanun düzeyinde tanınmayan bu hak, idari makamlar ve ilk derece mahkemeleri tarafından da yok sayılmaktadır. Bununla beraber Danıştay ve Anayasa Mahkemesi; başta AİHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere uluslararası belgelere atıfta bulunarak bu hakkın varlığını kabul etmektedirler. Yasal düzenlemeler ve uygulamada bu şekilde değerlendirilen kamu görevlilerinin grev hakkı, doktrinde de tartışmalı bir husus olarak güncel bir sorun niteliğindedir. Bu bağlamda, başta AİHM içtihatları olmak üzere uluslararası hukuk ışığında bu hususun tartışılması ve bir çözüme bağlanması, Türk hukuku açısından önemli bir ihtiyaç olmuştur.

Kamusal çalışma hayatında ortaya çıkan hukuki uyuşmazlıkların çözümlenmesi açısından sendikaların hayati öneme sahip olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Buna karşın sendikal faaliyetlerin sonuca ulaşabilmesi açısından grev hakkı, vazgeçilmez bir nitelik arz etmektedir. Nitekim grev hakkı sayesinde tüm kamu hizmetleri kapsamında kamu görevlilerinin gerek sosyal gerekse ekonomik taleplerinin duyurulması, savunulması ve elde edilmesi mümkün olabilecektir. Grev hakkının tanınmamış olduğu kamu görevlileri sendikalarının deyim yerindeyse sesinin kısalmış olacağına dikkat çekmek önemlidir. Grev olgusunu çalışma hayatını felç eden, kamu hizmetlerini sekteye uğratan veya kamusal hayatı çıkmaza sokan bir sorun olarak görmek yerine, kamusal çalışma hayatındaki hukuki uyuşmazlıkların ve sorunların barışçıl çözüm yöntemi olarak görülmesi gerektiği vurgulanmalıdır. Nitekim kamu hizmetlerinin gerektiği gibi verimli ve ekonomik yerine getirilmesi amacı bağlamında kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik şartlarının iyileştirilmesinin zorunlu olduğunda şüphe yoktur. Bu minvalde kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik beklentilerinin iyileştirilmesi hususu kapsamında sosyal ve ekonomik sorunların tespiti ilk aşamada

¹ Türk çalışma ilişkileri bağlamında kamu görevlilerinin sendikal haklarının en önemli unsurlarından biri olan grev hakkına ilişkin ayrıntılı bilgiler için "Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı" başlıklı araştırma raporu çalışmamıza bakılabilir. Söz konusu rapor için bkz.: Beyoğlu, Cem Ümit, Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı, Şubat 2024, Memur-Sen Akademi: 17. Erişim için: <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/raporlar/grevhakkı.pdf>.



önem kazanmaktadır. Sorunların tespit edilmesinin ardından bu sorunların sebeplerinin belirlenmesi, başka bir deyişle sorunun köküne inilmesi ve uygulamadaki eksikliklerin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Sebepleri tespit edilen sorunlara ilişkin olarak çözüm önerilerinin ortaya konması, yapıcı hareket edilmesi açısından kaçınılmazdır. Bu bağlamda gerek sorunların tespiti gerek sorunların sebeplerinin araştırılması gerekse çözüm önerilerinin sunulması aşamalarında kamu görevlileri sendikalarının vazgeçilmez işlevlere sahip olduğu kuşkusuzdur. Nitekim sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinin ötesinde kamu görevlileri sendikalarının olmadığı bir kamusal çalışma hayatında kamu görevlileri, bireysel anlamda yalnız ve dezavantajlı konumda olacaktır. Kamu görevlileri sendikalarının olduğu bir çalışma hayatında ortaya çıkabilecek olan hukuki uyumsuzluklarda sorunların tespiti ve çözümü sendikalar sayesinde barışçıl şekilde çözülebilecek iken, sendikasız ve grevsiz bir çalışma hayatı sorunları çözümsüz bırakacaktır.

Değınilen hususlar ışığında kamu görevlilerinin

başta grev hakkı olmak üzere sendikal haklarının tanınması, güvence altına alınması ve zorunlu hallerde yapılacak sınırlandırmalara yönelik tamamlayıcı çözüm önerilerinin getirilmesi kamusal çalışma hayatındaki sorunların giderilmesi açısından yararlı olacaktır.

I. Çalışma İlişkilerinde Statü Hukukunun Dönüşümü

- Kamusal çalışma hayatında işveren tarafta yer alan kamu gücü karşısında çalışan tarafta kamu görevlileri yer almaktadır. Klasik anlayış çerçevesinde kamu gücü ile kamu görevlileri arasındaki çalışma ilişkisinin bir statü hukukuna tabi olduğu kabul edilmiştir. Buna karşın modern insan hakları anlayışı doğrultusunda söz konusu statü ilişkisinin dönüşüm geçirdiği vurgulanmalıdır. Bu bağlamda statü hukuku anlayışının değişmesi bağlamında kamu görevlilerinin sendikal haklarının tanınması ve güvence altına alınması ihtiyacı da önemli bir husustur. Genel ilkeler bağlamında çalışma

Genel çalışma hayatında sözleşmesel çalışma ilişkisinden bağımlı çalışanlardan işçi niteliği taşıyanların çalıştırılanla ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü anlatılmak istenilmektedir.

ilişkileri sistemi; statüsel çalışma ilişkisi sistemi ve sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi şeklinde ikili ayırım temelinde ele alınmaktadır. Söz konusu iki sistem arasındaki fark, iş ya da hizmet ilişkisini kuran hukuksal işlemin niteliğindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Statü ve sözleşme temellerine dayalı çalışma ilişkisi sistemleri; geleneksel olarak içerdikleri hak ve ödevler ile üyelerine sağladıkları yarar ve güvenceler bakımından birbirinden belirgin çizgilerle ayrılmaktadır. Bu yüzden çalışma dünyasının genel olarak iki büyük istihdam ve sosyal koruma sistemine bölünmüş olduğu kabul edilmektedir. Bu sistemin ilki özü statüde bulunan kamu görevliliği sistemi, diğeri ise özü toplu sözleşme ve iş yasalarında bulunan özel kesim sistemi oluşturmaktadır. Temel anlamda statü ya da sözleşmesel çalışma ilişkisi kamu hukuku - özel hukuk ayrımına ve çalıştırılanın niteliğindeki farklılığa dayandığı kabul edilebilir.

• Kamu hukuku bağlamında statü çalışma ilişkisi sisteminin bazı belirgin özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda öncelikle statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlilerinin iş hukuku kurallarından ayrı, özerk hukuksal bir rejime bağlı tutuldukları bir sistem niteliğinde olan ve kamu görevlilerinin kendine özgü kurallarını belirleyen

bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin ikinci temel özelliği, eşitsizlik temeli üzerine kurulmuş olmasıdır.

• Kamusal hayatta kamu gücü, tek yanlı olarak hareket etmekte ve son kararı kendisi vermektedir. Bu yüzden statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlisi - devlet arasındaki çalışma ilişkisinin kurulması ile çalışma ilişkisinin içeriğini ve yapısını düzenleyen kuralların üretilmesi yönünden otoriter bir sistem niteliğindedir. Statüsel çalışma ilişkisinin diğeri bir özelliği, kamu gücüne tanınan otorite ile kamu görevlilerine tanınan hak ve güvenceler arasında bir denge oluşturma amacıdır. Buna karşın sistemin kuramsal olarak gerçekleştirmek istediği bu denge, tek yanlı ve otoriter bir yöntemle kurallar oluşturacağından son noktada devletin öngördüğü türden bir denge olacaktır.

• Genel çalışma hayatında sözleşmesel çalışma ilişkisinden bağımlı çalışanlardan işçi niteliği taşıyanların çalıştırılanla ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü anlatılmak istenilmektedir. Bu sistem, öncelikle bir özel işverenin otoritesi altında çalışma yapan kimseler için söz konusudur. Sözleşmesel çalışma ilişkisini statüsel çalışma ilişkisinden ayıran en önemli kavram sözleşme özgürlüğüdür. İşçi

ile işveren arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinde tarafların özgür iradeleri temel ve en üstün unsur niteliğindedir.

- Sözleşmesel çalışma hayatında sözleşme özgürlüğü ilkesinin sonucu olarak, çalışan ile çalıştıran arasındaki iş ilişkisini kuran ve düzenleyen sözleşmenin kabul edilmesinde tarafların özgür iradeleri dışında hiçbir etkenin rol oynamaması gerekir. Sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi; güncel dünyada sözleşme özgürlüğü ilkesinin toplu düzeyde işlediği bir sistem niteliği kazanmıştır.

- Çalışma hayatında iş ilişkilerinin bireyselden toplu düzeye aktarılacak daha özgür ve demokratik bir sisteme dönüşmesi, sanayi devriminden bu yana işçi sınıfının vermiş olduğu çetin mücadele sonucunda gerçekleşmiştir. Statüsel çalışma ilişkisinden farklı olarak sözleşmesel çalışma ilişkisi daha demokratik nitelikler barındırmaktadır. Nitekim çalışma ilişkisi ve koşulları; eşit tarafların iradesinden kaynaklanan kurallarla özgür şekilde düzenlenebilmektedir.

- Global anlamda çalışma ilişkileri açısından özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde statüsel ve sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemleri arasında etkileşim ve geçişme olgusundan söz edilebilir. Çalışan ve çalıştıran arasındaki bağımlı çalışma ilişkisi ve koşulların bağlı olacağı kurallar bütünüünün belirlenmesi konusunda oluşturulmuş bu sistemler, yeni bir değişim sürecine girmişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrasında belirginleşen bu evrim, sözleşmesel ve statüsel çalışma ilişkisi sisteminde karşılıklı ve çift yönlü bir etkileşime sebep olmuştur.

- Geleneksel anlamda statüsel çalışma ilişkisine özgü olduğu düşünülen ve tarihsel olarak da bu sistem içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve

güvenceler, sözleşmesel iş ilişkisi sistemine aktarılmaya başlanırken işçi niteliği taşıyan bağımlı çalışanların sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi içinde sahip oldukları kimi sosyal hak ve özgürlükler, statüsel çalışma ilişkisi sistemi içindeki kamu görevlilerini de kapsayacak bir yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

- Sonuç olarak statüsel çalışma ilişkisi içinde biçimlenen iş güvencesi ve emeklilik gibi öge ve kurumlar sözleşmesel sisteme, buna karşılık temelde işçi sınıfının kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları da statüsel sisteme aktarılmaya başlanmıştır. Böylece şekillendikleri düşünsel temel ve sahip oldukları kurum ve öğeler yönünden geleneksel bağlamda birbirine zıt ve uzlaşmaz nitelikte gözükken iki çalışma ilişkisi sistemi arasındaki sınırın eskisi kadar kalın çizgilerle belirgin olduğunu söylemek olanaklı değildir. Dayandıkları düşünsel temel ve ilkeler yönünden birbirinden belirgin biçimde ayrılan ve bunun sonucu olarak da farklı hukuksal kurallarla çevrilen bu çalışma ilişkileri sistemleri arasında bir etkileşim ve geçişme söz konusudur.

I. Kamu Görevlileri Sendikalarının Grev Hakkının Hukuki Güvence Altına Alınması İhtiyacı

- Kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve güvence altına alınması, kamusal çalışma hayatındaki sorunların çözümü açısından oldukça önemli bir ihtiyaçtır. Buna karşın söz konusu hakkın idarenin düzenleyici işlemleri çerçevesinde keyfi şekilde ihlal edilmesinin önlenmesi adına kanuni güvencenin zaruri olduğuna şüphe yoktur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında, grev hakkına ilişkin düzenlemelerin yer alması sağlanmalıdır.

- Kamusal çalışma hayatında tanınması ve güvence altına alınması gereken kamu görevlilerinin grev hakkının kanuni düzeyde düzenlenmesi kapsamında grev hakkının hangi şartlarda kullanılabilceği, hangi kamu hizmetlerinde kısıtlı kullanılabilceği, hangi kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlı olacağı gibi hususların yer alması gerektir. Bu bağlamda halkın güvenliği, sağlığı ve kamu düzeni gibi temel konularda kişi ve hizmet yönünden bazı sınırlamaların olması doğal olup, bu istisnaların dar yorumlanması gerekmektedir. Nitekim uluslararası düzenlemeler, kişi yönünden askerler, polisler ve devlet yönetimi mensubu kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması hususunda devletlere kanuni düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu bağlamda devletlerin bahsedilen kamu görevlisi kesimlerine sendika hakkı anlamında kısıtlama yetkisinin bulunduğu, ancak tamamen yasaklama yetkisi bulunmadığı vurgulanmalıdır. Bununla beraber sendika hakkını sınırlama doğrultusunda grev hakkının da sınırlandırılması mümkün olabilecektir. Ancak önemle vurgulanması gereken husus bu sınırlamaların dar yorumlanması gerekliliğidir. Bununla beraber kamu hizmetleri açısından halkın sağlığı, güvenliği ve kamu düzeni açısından “temel hizmetler” sayılan kamu sektörlerinde de grev hakkının kısıtlanması söz konusu olabilecektir. Kişi ve kamu hizmetleri yönünden bu istisnaların özellikle uluslararası belgelerde yer alan değerlendirmeler ve ölçütler ışığında dar yorumlanması, meşru bir amaç gütmesi, ölçülü ve “demokratik bir toplumda gerekli olması” zorunludur.

II. Sendikal Haklar Açısından Grev Hakkının Vazgeçilmez Niteliği

- İnsan hakları hukuku bağlamında sendika özgürlüğünün bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü şeklinde iki boyutu olduğunu ifade etmek gerekir. Bireysel sendika özgürlüğü, sendika özgürlüğünün bireylere teminat sağlayan unsurunu kapsamaktadır. Bu bağlamda bireysel sendika özgürlüğü; olumlu sendika özgürlüğü olarak adlandırılan bireylerin sendika kurma, sendikalara üye olma, dilediği sendikayı seçebilme ve sendikal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünü ve olumsuz sendika özgürlüğünü, yani sendikaya üye olmama ve sendika üyeliğinden ayrılma özgürlüğünü içermektedir.

- Sendikal özgürlüklerin önemli bir unsuru olan olumsuz sendika özgürlüğü uyarınca kimsenin sendikaya üye olmaya veya üye kalmaya zorlanması mümkün değildir. Kolektif sendika özgürlüğü ise sendikanın varlığına ve faaliyetlerine ilişkin olarak sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilmesini, tüzüklerini serbestçe oluşturmasını ve sendikaların faaliyetlerinin idarenin iznine bağlı olmamasını, idari yollardan faaliyetlerin durdurulmamasını ve kapatılmamasını, sendikaların organlarını serbestçe oluşturmasını, sendikal disipline ilişkin hükümler konabilmesini, sendika üyelerinin yükümlülüklerinin düzenlenmesini, disiplin yaptırımını uygulanabilmesini, aidat miktarının belirlenmesini, uluslararası kuruluşlara üye olabilmesini, gösteri ve propaganda yapılmasını ve bazı kurullara üye veya temsilci gönderilmesini içermektedir.

- Sendikal haklar bağlamında sendika (kurma, üye olma ve üye olmama hakları) hakkı, toplu söz-

leşme ve grev hakları aynı amaca yönelik ve birbirinden ayrı düşünülmesi imkansız olan temel sosyal ve ekonomik haklardır. Ancak söz konusu hakların tanınması ve güvence altına alınması sayesinde güdülen toplumsal ve iktisadi amaçlar gerçekleştirilebilir.



Çalışma hayatında ekonomik olarak güçsüz durumda olan çalışanların bağımlı oldukları işverenlerine karşı pazarlık güçlerinin olması toplu olarak bir araya gelmelerine, sendika şeklinde örgütlenmelerine bağlı olduğu ve bu bağlamda çalışanların birleşerek çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri amacıyla sendika kurmaları mümkün kılınmış ve sendika hakkı söz konusu olmuştur.



- Çalışma hayatında ekonomik olarak güçsüz durumda olan çalışanların bağımlı oldukları işverenlerine karşı pazarlık güçlerinin olması toplu olarak bir araya gelmelerine, sendika şeklinde örgütlenmelerine bağlı olduğu ve bu bağlamda çalışanların birleşerek çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri amacıyla sendika kurmaları mümkün kılınmış ve sendika hakkı söz konusu olmuştur. Herhangi bir grev engelinin bulunmadığı çalışma hayatında grev, işveren tarafını toplu iş sözleşmesi sürecinin gelişimi yakından etkileyecektir. Bu bağlamda toplu iş sözleşmesi ile grev hakkı arasında sıkı bir ilişki olduğu vurgulanmalıdır.

III. Karşılaştırmalı Hukukta Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

- Türk hukukunda kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve

güvence altına alınması açısından diğer ülkelerdeki tercihlerin ve eğilimlerin de göz önüne alınması yararlı olacaktır. Bu bağlamda dünyada genel anlamda ülkelere ve grev olgusunun tarihsel gelişim sürecine bakıldığında grevin bir hak veya özgürlük olarak tanınması ya da açıkça yasaklanması ve suç kabul edilmesi şeklinde çeşitli eğilimlerin etkili olduğu Anayasalar söz konusudur. Grev hakkının açıkça düzenlenmediği, buna karşın yasaklanmadığı veya cezalandırılmadığı Anayasalarda grev özgürlüğü rejiminin öngörüldüğü kabul edilmektedir. Bu bağlamda İngiltere, İsviçre ve Belçika'da grev özgürlüğünün söz konusu olduğu belirtilebilir.

- 1933 Portekiz, İspanya, 1936 ve 1977 Sovyetler Birliği, 1948 Romanya, 1952 Polonya, 1048 Çekoslovakya, 1953 Yugoslavya, 1954 Çin Anayasaları kapsamında grev fiilleri yasaklanmıştır. Buna karşın Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, İspanya, Arjantin, Meksika ve ABD Anayasal düzenlerinde grev hakkının tanınmış olduğunu belirtmek gerekir.

- Kamusal çalışma ilişkilerinde grev hakkının dışında kamu görevlilerine sendika ve toplu sözleşme hakkı veren ülkeleri; Belçika, Fransa, İngiltere, İtalya, İsveç, Norveç, Japonya, Hollanda, İsviçre, Almanya, ABD, Portekiz, Avusturya,

Hindistan, Rusya, Arjantin, Uruguay, Mısır, Meksika, Kanada, Finlandiya, Yunanistan, Togo, Nijerya ve İspanya şeklinde belirtmek mümkündür. Buna karşın kamu görevlilerinin sendika hakkının bulunmadığı ve toplu sözleşme yapmalarının yasaklandığı ülkeler ise Malezya, Singapur, Bolivya, Çad, Ekvador, Dominik Cumhuriyeti, Liberya, Pakistan, Brezilya ve Ürdün şeklinde ifade edilebilir.

IV. Grev Hakkının Kişi Yönünden Sınırlandırılması Bağlamında Devlet Yönetimi Mensupları

Kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve güvence altına alınması bağlamında grev hakkına ilişkin sınırlamaların da dikkatli şekilde düzenlenmesi zorunludur. Nitekim keyfi sınırlama imkanı veren hukuki düzenleme ve uygulamaların varlığı, grev hakkına ilişkin en büyük tehdit niteliğinde olacaktır. Dolayısıyla grev hakkının sınırlarına ilişkin hususların ayrıntılı ve kamu görevlileri için güvenceli şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. “Devlet yönetimi mensupları” hususunda ILO denetim organlarının kararlarına göre ulusal mevzuat kapsamındaki memur veya kamu görevlisi tanımları ile bunlara ilişkin kriterler belirleyici olmayıp, kamu görevlilerinin yerine getirdiği işlevlerin niteliği ve üstlenilen işlevlerin kamu gücü veya devlet otoritesi kullanılmasını gerektirip gerektirmediği önemli olacaktır. Bu bağlamda öğretmenler, petrol tesislerinde, bankalarda, anakent taşımacılık işletmelerinde çalışanlar, kısacası “temel hizmet” niteliği taşımayan görevlerde bulunanlar bu kapsama girmemektedir. Bu noktada grev hakkına getirilmesi söz konusu olan bir istisna niteliğindeki grev yasağı kapsamına giren “devlet yö-

netimi mensupları” kavramı dar yorumlanmalıdır. Grev yasağı; kamu gücünün organları olarak hareket eden kamu görevlilerine veya aksaması halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerle sınırlı uygulanmalıdır.

V. Grev Hakkının Hizmet Yönünden Sınırlandırılması Bağlamında Temel Kamu Hizmetleri

- Kamusal çalışma hayatında kamu görevlilerinin grev hakkının kamu hizmetleri yönünden sınırlandırılması bağlamında ILO Denetim organlarının kararlarına göre; kesintiye uğraması halkın tümünün veya bir bölümünün yaşamını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerin temel kamu hizmetleri olduğu ifade edilebilir. Bu noktada grev hakkının yasaklanabileceği temel kamu hizmetlerinin belirlenmesinde esas alınacak kriter; halkın tümü veya bir bölümünün yaşamı, güvenliği ya da sağlığı için açık veya çok yakın bir tehlikenin varlığıdır.

- Kamu görevlilerinin grev yasağı konusunda dar anlamda ve gerçekten temel nitelik taşıyan hizmetlere yönelik saptama yapılmalıdır. ILO denetim organlarının kararları doğrultusunda hastane, elektrik, telefon ve su sağlama hizmetleri, polis, silahlı kuvvetler, cezaevleri ile hava trafiğinin kontrolü hizmetlerinin temel hizmetler kapsamında yer aldığı kabul edilebilir. Bununla beraber radyo-televizyon, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, petrol tesisleri ve limanlar, besin maddeleri sağlanması ve dağıtımı, darphane, madenler, devlet basımevi, alkol tuz ve tütün tekelleri yönetimi temel kamu hizmetlerinden sayılmamaktadır.



IV. Çalışma İlişkilerinde Lokavt Olgusunun Meşruiyeti

Toplu iş ilişkileri bağlamında çalışma hayatında genellikle işverene ait ve grevin karşılığını teşkil eden bir baskı aracı olarak ele alınan lokavt eylemlerinin gerekliliği ve meşruiyeti gerek doktrinde gerekse yargı uygulamalarında tartışmalıdır. Çalışma ilişkilerinde lokavtın meşru olmadığını savunan görüşler ise ulusal mevzuatında lokavtı düzenlememiş olan ülkeler açısından lokavtın sözleşmeden doğan borçlar bağlamında işverenin tek taraflı uygulaması olduğunu ve çalışanların lokavt sürecinde ödenmeyen ücretleri talep edebileceğini savunmaktadır. Grev eylemlerinin barışçıl olması ve şiddet içermemesi halinde işyeri düzeninin bozulmayacağını ileri süren söz konusu görüşler, işyeri düzeni sebebiyle lokavt yetkisi tanınmasına karşı çıkmış ve lokavtın greve katılan veya katılmayan tüm çalışanları etkilediğini vurgulamıştır. Toplu çalışma ilişkilerinde eşit silahlara sa-

hip olması iddiası açısından mevcut durumda kanun koyucuların işverenlere zaten birçok avantaj (disiplin yetkisi, sözleşmenin feshi vb.) sağlamış olduğu ileri sürülmüştür. Nitekim işveren ve çalışan taraflar arasında ekonomik ve sosyal açıdan eşitlikten bahsetmenin mümkün olmadığı, grevin etkili bir hak olarak kabul edilebilmesi için lokavt yetkisinin tanınmaması gerektiği, lokavtın toplu çalışma ilişkilerine dahil edilmesi için hiçbir sebep bulunmadığı ve bireysel çalışma ilişkileri açısından da lokavtın çalışma sözleşmesinin kusurlu şekilde ihlalinden başka bir özelliğe sahip olmadığı savunulmuştur (Kutal, 1972, 167-168). Doktrinde Kutal (1972); Almanya dışında birçok Avrupa ülkesinde (Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika) mücbir sebepler haricinde lokavtın hukuken korunmadığını ve işverenlerin lokavt sürecindeki ücretleri ve işçilerin maruz kaldıkları zararları ödemesinin gerekli görüldüğünü belirtmiştir. Bu doğrultuda yazar; lokavt olgusunun kanunla düzenlenmesinin olumlu olmasına karşın, grev ile lokavt arasında mutlak bir paralellik kurulmasının

eleştirilebilir olduğunu, Almanya hariç çok dar bir çerçevede ele alınan lokavtın daha fazla sınırlandırılmasının önemli bir ihtiyaç haline geleceğini, onbinlerce işçinin çalıştığı işyerlerinde alınan lokavt kararlarının basit bir tehdit olmaktan öteye gittiğini, bu bağlamda uzlaştırma, arabuluculuk gibi barışçıl yolların daha etkili hale getirilmesi ve lokavtın çalışan lehine daha fazla sınırlandırılması gerektiğini vurgulamıştır. (Kutal, 1972, 189).

Anayasa ve kanunlarda herhangi bir lokavt düzenleme yer almayan Fransız hukukunda teknik ara verme olarak adlandırılan ve grev uygulaması sona erdikten sonra teknik sebeplerle işyerinde derhal faaliyet geçilememesi şeklinde bir durum söz konusudur. Bu bağlamda işe yeniden başlatılmamanın bir lokavt olarak değil, işvereni iş verme borcundan geçici bir süre kurtaran bir hal olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Greve katılan veya katılmayan tüm çalışanlara daha sonra iş verilmemesi ücret ödenmesini gerektirmesine rağmen, zorlayıcı bir neden niteliğindeki teknik ara verme olgusu işvereni bu süre boyunca ücret ödeme borcundan belli şartlarda kurtarabilmektedir. Söz konusu durum, kanuni lokavta benzerlik gösterse de nitelik bakımından bir lokavt olmadığından dolayı kanun dışı lokavt niteliğinde de değildir. İşveren lehine ve çalışan aleyhine olan söz konusu anlayışın dar yorumlanması gerektiği vurgulanmalıdır. Fransız yargı içtihatları bağlamında işvereni iş verme borcundan kurtaracak faaliyeti durdurma halleri; işverenin grevi önlemek ve sona erdirmek amacıyla elinden gelen tüm çabayı göstermiş olması (önlenezlik şartı), çalışanların iş görmelelerinin tamamen imkansızlaşması (iş görmenin sadece zorlaşmış veya işveren için daha fazla masrafi gerektirmesi yeterli olmayacaktır.) ve iş vermenin imkansızlığının ispat yükünün işverene ait olması

şeklinde şartlara tabidir. Lokavt olgusunu önemli ölçüde kanun dışı bir eylem olarak nitelendiren Fransız hukuku kapsamında lokavt ile teknik ara verme hususlarının ayrımı önem taşımaktadır. Zorlayıcı neden teşkil etmemekle birlikte işverenin iradesi dışında, örneğin bir idari veya yargısal karar ile işyerinin kapatılmasının ya da çeşitli nedenlerle bir iş mücadelesi dışında işverenin işçilerine ücretlerini ödeyerek geçici olarak işyerinden uzaklaştırmasının da lokavt niteliğinde olmayacağını belirtmek gerekir (Sur, 1992, s. 150).

Karşılaştırmalı hukuk bağlamında daha önceden de belirtildiği gibi lokavtın bir hak olarak düzenlenmediği Fransız hukukunda kamu görevlileri açısından lokavt yasağının söz konusu olduğu belirtilmelidir. Fransa örneğinden yola çıkarak grev hakkının kamu görevlilerinin statü hukukundan kaynaklanan hak ve güvencelerine zarar vermemesi gerektiği vurgulanmalıdır. Kamu görevlilerinin neredeyse tamamının grev hakkının tanınmış olduğu İsveç hukukunda ise devletin lokavta başvurma yetkisi de söz konusu olup, sendikaların grev ve lokavt sırasında ödenmeyen kamu görevlisi maaşlarını ödeme yetkileri bulunmaktadır. Buna karşın İsveç doktrininde yaygın görüş; İsveç'te kamu görevlilerinin özelleştirildiğini savunmakta ve bu durumun kamu görevlilerinin aleyhine olduğunu belirterek eleştirmektedir. Doktrinde Cindemir, (2017); İsveç hukuku açısından devlete tanınan lokavt yetkisinin o ülkenin endüstriyel bakış açısıyla ilgili olduğunu, lokavtın grev hakkının olmazsa olmaz unsuru veya mütemmim cüzü olmadığını ve grev sırasında çalışanların ücretinin ödenmemesi durumunun hiçbir grev hakkı tanınmamasından daha demokratik ve çalışan lehine bir durum olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, çalışan açısından grev süresince hiçbir ücret alınmamasının bütün çalışma hayatı boyunca

kötü çalışma şartları ve düşük ücret sarmalında bırakılması durumundan son derece olumlu ve lehe olduğunu, çalışanların sendikal hakları aracılığıyla lokavt dönemindeki ekonomik zorluğu aşmanın bir yöntemini bulabileceklerini ve değinilen eleştirel siyasi görüşlerin kamu görevlilerinin korkutularak sendikal haklarını savunmalarının engellemeyi amaçladığını vurgulamıştır (Cindemir, 2017, s. 558, 564-565).

Anayasa Mahkemesi 6356 sayılı Kanun'un grev ve lokavt gözcülerini düzenleyen 60/6 ve 73/1 düzenlemelerinin Anayasaya uygunluğunu ele aldığı bir kararında Kanun'un 60/6 hükmü uyarınca grup toplu iş sözleşmesine ilişkin olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, uyuşmazlığın kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için işçi sendikası tarafından grev kararı alınmış olması hâlinde işveren tarafından o işyerinde lokavt uygulamasına başvurulabilmesi hususunu ele almıştır. Mahkeme, işverenin uyuşmazlığın kapsamında olan, fakat grev kararı alınmamış işyerleri için de lokavta başvurabileceğini benimseyen kuralın Anayasa ile düzenlenen lokavt ile bağdaşmayacağı gibi grev hakkının kullanılabilmesini de engelleyici nitelikte olduğunu, bu hükmün bir işyerinde greve gitme istek ve yetkisine sahip olanları etkileyebileceğini, diğer işyerlerinde çalışmakta olan işçiler için de lokavt uygulamasının gerçekleştirilecek olması nedeniyle greve karar vermek ya da uygulamak hakkını kullanmaktan imtina edilmesine yol açabileceğini ve bu yönleriyle söz konusu hükmün grev hakkına ölçülü ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmayan bir sınırlama teşkil ettiğini vurgulamıştır (AYM, E: 2013/1, K: 2014/61, par. 193). Mahkeme aynı kararında 6356 sayılı Kanun'un 73/1 düzenlemesi açısından grev hakkı ve lokavt uygulaması arasında hakkın kullanımı açısından bir eşitliğin

olup olmadığını değerlendirmiştir. Mahkeme; lokavt uygulamasının bağlı bir yetki şeklinde nitelendirildiğini, grev hakkının Anayasal bir hakkı ifade ettiğini, buna karşın lokavtın Anayasal hak olan grev hakkına dayanılarak kullanılacak olan karşı bir yaptırım olduğunu vurgulamıştır. Lokavt ile grev arasındaki fark bakımından Mahkeme; mevcut bir grev uygulamasında işçilerin greve katılıp katılmama haklarının bulunduğu, greve katılmayan veya grev devam ederken greve katılmaktan vazgeçen işçilerin işyerinde çalışmalarının hiçbir şekilde engellenemeyeceğini, lokavtın ise işyerinde faaliyetin tamamen durmasının söz konusu olduğunu, işçilerin topluca işten uzaklaştırılması yoluna gidildiğini, lokavt süresince işyerinde üretimin söz konusu olmadığını belirtmiştir. Mahkeme sonuç olarak grev ve lokavt yöntemlerinin nitelik itibarıyla farklılıklar taşıdığını ve bu bağlamda grev gözcülerinin sayısı açısından kıyaslanmalarının mümkün olmadığını ifade etmiştir (AYM, E: 2013/1, K: 2014/61, par. 270-271).

Lokavt olgusunun meşruiyeti açısından çalışma kapsamında değinilen doktrin görüşleri, karşılaştırmalı hukuk verileri ve çalışma hayatı dinamikleri doğrultusunda kanaatimizce lokavt yetkisinin oldukça sınırlı ve istisnai durumlar olduğu iddia edilen işverenin kendi durumundan kaynaklanan teknik gelişmeler, ekonomik durgunluk, mali acizyet gibi mevcut çalışma ilişkilerine etki eden şartlarda dahi kabul edilmemesi gerekmektedir. Başka bir deyişle hiçbir şartta veya durumda kamusal çalışma ilişkilerin lokavt yetkisinin tanınmaması önem taşımaktadır. Mali acizyet kavramı bağlamında giderlerin artmış olması veya olağan ekonomik zorluklar şeklinde geniş yorumlamadan sadece mali yönden aciz olma durumunun kamusal çalışma ilişkilerinde işveren konumundaki başta

Çağdaş insan hakları olarak sendikal haklar içinde yer alan grev hakkı, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmaları açısından hayati öneme sahiptir.

devlet olmak üzere kamu gücü açısından gündeme gelmesi mümkün değildir. Mevcut çalışma ilişkilerinde sosyal ve ekonomik yönden dezavantajlı konumda olan çalışanlara yönelik olarak işverenin eline geniş yorumlanabilecek bir lokavt yetkisinin tanınması, ancak sendikal hakların tanınmasıyla bir nebze sağlanabilecek olan çalışma dengesinin çalışan aleyhine bozulması sonucuna sebep olacaktır. Bu bağlamda söz konusu dengenin sağlanması adına öncelikle işçi ve kamu görevlileri dahil tüm çalışanlara uluslararası standartlara uygun şekilde sendikal hakların güvenceli şekilde tanınması gerekmektedir. Buna karşın toplu uyuşmazlıkların çözümü açısından uzlaştırma, arabuluculuk ve yargısal yolların etkinleştirilmesi yararlı olacaktır. Yargısal yollar kapsamında çözümün zaman kaybetmeden sağlanması adına başvuru ve karar verme sürelerine yönelik azami süreler öngörülmesi bir çözüm olarak düşünülebilir. Uyuşmazlıkların en kısa zamanda ve en adil şekilde çözülmesinin temel amaç olduğunun bilincinde bir yolun öngörülmesi bu bağlamda oldukça önem taşımaktadır. Alternatif çözüm yollarının varlığı, işveren lehine dengenin sağlanması adına fazlasıyla yeterli olacaktır. Bu bağlamda özel hukuk kapsamındaki iş ilişkilerinde işverenin mali acziyeti, teknik gelişme-

ler vb. istisnai durumlara özgü olarak işverene tanınabilen lokavt imkanının, bu istisnai durumların kamusal çalışma ilişkilerinin işvereni olan kamu gücü açısından geçerli olmadığı vurgulanmalıdır. Dolayısıyla kamusal çalışma ilişkilerinde kamu görevlilerinin grev hakkının lokavt imkanı ile dengelenmesi değil, alternatif uyuşmazlık çözüm yolları olan uzlaştırma, arabuluculuk ve yargısal yolların etkinleştirilmesi yoluyla dengenin sağlanması gerekmektedir. Nitekim kamu gücünü temsil eden işverene lokavt yetkisinin tanınması, çalışma ilişkilerindeki dengeyi kamu görevlisi aleyhine bozacaktır.

VII. Politika Önerileri

Çağdaş insan hakları olarak sendikal haklar içinde yer alan grev hakkı, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmaları açısından hayati öneme sahiptir. Özel kesimde çalışanların grev hakkının mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüdün bulunmadığı Türk çalışma hayatında kamu görevlilerinin grev hakkı hususunun halen tartışmalı olması, şüphesiz ki insan haklarına saygılı bir hukuk devleti olması hasebiyle Türkiye için olumsuz bir durumdur. Kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik olarak Anayasal ve kanu-



ni düzeyde herhangi olumlu bir düzenleme yer almaması, başta AİHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere birçok uluslararası belgeye aykırıdır. Ancak bu hakkın Anayasa'da yer almaması, bu hakkın yasaklandığı anlamına gelmemektedir. Zira bir hakkın Anayasa'da düzenlenmiş olması, bu hakkın Anayasal güvence altında olduğuna ilişkin bir durumdur. Başka bir deyişle, bir hakkı var eden Anayasal güvence değil, bu hakkın uluslararası alanda tanınmış ve kabul edilmiş olmasıdır. Çalışma kapsamında değerlendirme konusu yapılan AİHM içtihatlarında ve değinilen ILO belgeleri doğrultusunda kamu görevlilerinin grev hakkının mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüt olmadığı aşikardır. Bununla beraber Türk hukukundaki durum, ilk aşamada kamu görevlilerinin grev hakkının olmadığı şeklindedir. İlk aşamadan kasıt idarenin uygulamaları ve ilk derece mahkemelerinin kararlarıdır. Zira idare uygulamaları ve ilk derece mahkeme kararlarında üyesi bulunduğu sendikanın eylem kararına uyararak göreve gelmeyen kamu görevlilerine, disiplin cezalarının uygulanması gerektiği düşüncesi hakimdir. Ancak

Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve AİHM içtihatları nazarında bu disiplin cezalarının hukuka uygun olmadığı ve kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının bulunduğu yönünde bir görüş hakimdir. Bahsedilen içtihatlar ışığında mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüt olmayan kamu görevlilerinin grev hakkının Türk hukukunda düzenleme ve idari uygulama anlamındaki durumunun bir an önce uluslararası belgeler ışığında tekrar değerlendirilmesi zorunludur.

Doktrinde Narmanlıoğlu (1990); Türk hukukunda kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamış olmasının büyük bir eksiklik olduğunu, çoğu Batı ülkesinde grev hakkının hem işçilere hem de kamu görevlilerine tanındığını, grevi kamu görevlilerine tanıyan ülkelerin gün geçtikçe arttığını, Batılı birçok demokratik rejimde görevlerinin özelliği dolayısıyla birkaç grup dışında kamu görevlilerine de sendikalaşma ve buna bağlı olarak grev hakkı tanındığını ve bu doğrultuda çalışma hayatına ilişkin sakıncaların ortadan kaldırılmasının amaçlandığını ileri sürmüştür (Narmanlıoğlu, 1990, s.

240). Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmaması yaklaşımı bağlamında grev sonucunda bir yandan özen yükümlülüğüne diğer yandan kamu hizmetini kesintisiz olarak sunma yükümlülüğüne aykırı davranılmış olacağı ve bu durumun da kamu görevlilerinin kamu hizmetine verilen büyük önem nedeniyle tüm çalışanların hakkı olan Anayasal güvenceye sahip grev hakkından yararlanamaları sonucuna yol açması söz konusudur. Buna karşın grev hakkının tüm kamu görevlilerinden ziyade kamu gücü kullanan kamu görevlileri bakımından yasaklanmasının doğru olacağı düşünülebilir (İnan, 2021, s. 125, 127). Çalışma kapsamında ayrıntılı şekilde değinildiği üzere grev hakkının kısıtlanmasının kabul edilebileceği kamu görevlileri bağlamında uluslararası belgelerin göz önüne alınması zorunludur. Bu doğrultuda Türk Hukuku açısından emniyet teşkilatı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının grev hakkı sınırlandırılması gereken kamu gücünü kullanan kamu görevlileri kapsamında ele alınması doğru olacaktır.

Türk hukukunda toplu sözleşme yöntemiyle taraflar arasında uyuşmazlık çıkması halinde konunun zorunlu tahkim kurumu olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na götürülmesi, keza grev hakkının olmayışı yönünden Kanun'da uluslararası özgür toplu pazarlık normlarıyla çelişen düzenlemeler olarak kaldığı ileri sürülmüştür (Mahiroğulları, 2020, s. 229). Sendikal özgürlükler bağlamında bazı yasaklar dışında işçi sendikalarının grev hakkının tanınmış olmasına karşın, kamu görevlileri sendikalarına grev hakkının bulunmamasının ayrımcılık niteliğinde olduğu ve kamu görevlilerinin grevsiz sendikal haklarının kamusal çalışma ilişkilerinde çalışan tarafın gücünün azalması sonucunu doğurduğu belirtilmiştir (Ulu, 2020, s. 133).

Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamış olmasının toplu sözleşme sürecine getirilmiş olan zaman sınırlamasının ve bu süreç içinde yaşanan sendikal rekabetin sendikal hareketleri olumsuz etkilediğine dikkat çekilmiştir (Öztürk vd., 2020, s. 293).

Doktrinde ILO Uzmanlar Komitesi ve Sendikal Özgürlükler Komitesi'nin kamu sektöründe genel grev yasağı bulunmasını eleştirdiği, sadece hakim ve savcılar, gümrük memurları gibi devlet adına kamu erki kullananların yahut genel yaşam, kişi güvenliği veya nüfusun bir kısmı veyahut tamamının sağlığını tehlikeye sokabilecek faaliyetleri yürütenlerin grev yapmasının yasaklanabileceğini kabul ettiği, bu bağlamda hem Anayasanın 54. maddesinde grev hakkının devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine de tanınması hem de kimlerin grev hakkına sahip olmadığına açıkça 4688 sayılı Kanunda düzenlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu görüş kapsamında sadece aşgari (esaslı) hizmetleri yürüten bazı kişilerin grev hakkının sınırlandırılmasının mümkün olduğu, Anayasanın 53 ve 54. maddesi başta olmak üzere, 4688 sayılı Kanunda yapılacak değişikliklerle AB standartlarına ve ILO normlarına uygun olacak şekilde kamu görevlilerine grev dahil toplu eylem hakkının tanınması gerektiği, grev hakkının sınırlandırılması ile zorunlu tahkim uygulamasının çok istisnai durumlarda devlet adına kamu erki kullananlar ile grev yapması halinde genel yaşamı, kişilerin güvenliğini veya kısmen yahut ulusal düzeyde kamu sağlığını tehlikeye düşürme riski olan kişiler açısından öngörülmesi gerektiği belirtilmiştir. Genel grev yasağının doğal afet veya darbe bastırma gibi çok olağanüstü durumlar ile sınırlı olması, bu bağlamda hastaneler, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, hava trafik kontrol hizmetleri, itfaiye ve cezaevlerinin grev hakkının sınırlandırılabilmesi hizmetler

olarak öngörülebileceği ifade edilmiştir (Baycık, 2019, s. 15). Çalışma hayatındaki uyuşmazlıkların barışçıl şekilde çözüme kavuşturulabilmesi açısından sendikaların grevi önceden yetkili makamlara bildirip istişarelerde bulunması ve kamu düzeninin korunmasını sağlamak için çalışmaya devam etmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Erdoğan, 2022, s. 185).

Başta AIHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere uluslararası belgelerde güvence altına alınmış olan kamu görevlileri grev hakkının Türk hukuku açısından gerçekleştirilmesi gereken hususlar öncelikle düzenleyici işlemler boyutunda ele alınmalıdır.

Anayasal Düzenleme Önerisi

Değinen sorunlar ve ölçütler doğrultusunda şüphesiz ki kamu görevlilerinin grev hakkını güvence altına alacak şekilde bir Anayasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Anayasa'nın "Grev Hakkı ve Lokavt" başlıklı 54. maddesinin kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, bununla beraber kamu görevlilerine özgü kanuni düzenlemelerin ve istisnai hükümlerin dayanağının da bu madde metninde yer alması gerekecektir. Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin gerek kişi gerekse hizmet yönünden yapılacak sınırlandırmaların kanuni düzenlemelerle öngörüleceğinin Anayasal düzenlemede yer alması doğru olacaktır. Ayrıca grev hakkına ilişkin güvencelerin de Anayasal düzenlemede bulunması, kanunlarla ölçsüz sınırlandırılması riskini de ortadan kaldıracaktır.

Doktrinde Anayasa Mahkemesinin, özellikle devlet memurlarının bir günlük iş bırakma eylemlerini 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleriyle AIHM içtihadına uygun olarak nitelendirmesine rağmen, Türki-

ye'de kamu görevlilerine toplu eylem hakkının da tanındığına ilişkin gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması açısından Anayasa'da gerekli değişikliklerin yapılması gerektiği belirtilmiştir (Baycık, 2019, s. 15). Anayasa'nın 54. maddesinin kamu görevlilerinin grev hakkını güvence altına alacak şekilde düzenlenmesi açısından aşağıdaki madde önerisinin çözüm olacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda "Grev hakkı ve lokavt" başlıklı 54. madde:

"Toplu iş sözleşmesinin veya toplu sözleşmenin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde çalışanlar grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları ancak kanunla düzenlenebilir.

Grev hakkı, iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin kişi ve hizmet yönünden sınırlamalar ancak kanunla düzenlenebilir. Uyuşmazlıkların giderilmesinde öngörülecek uzlaşma ve tahkim kurullarının tarafsızlığı ve bağımsızlığı için gerekli güvenceler ilgili kanunlarda düzenlenir.

Grevin yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri ancak kanunla düzenlenebilir.

Grevin yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda erteleme sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Yüksek hakem kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve

katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez.”

Kanuni Düzenlemelere İlişkin Öneriler

Doktrinde Sur (1987); grev olgusunun kanuni düzenlemelerle öngörülmesinin çeşitli işlevlerinin ve yararlarının olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, doğrudan doğruya hukuki sonuçlar doğuran bir olgunun uygulamada tereddüde yer vermeyecek şekilde hukukta düzenlenmesinin makul bir istikrarın, eşitliğin ve hukuk güvenliğinin teminatı olacağını vurgulamıştır. Nitekim gerçekten de yazılı kanunlar, belirli davranışlara ilişkin hususların hukuki neticelerinin herkes tarafından önceden bilinmesini sağlayacaktır. Bu doğrultuda çeşitli hukuki sonuçlara bağlanmış bir olgunun gerek biçim gerek koşullar gerekse de sonuçların ilgililer tarafından bilinerek söz konusu hakka başvurma imkanı söz konusu olacaktır. Grev konusundaki ayrıntılı hukuk kuralları, içeriklerinin tartışmalı olması dışında, ilgili kişiler için bir güvence niteliğinde olabilecektir (Sur, 1987, s. 129). Anayasal güvence altına alınması gereken kamu görevlilerinin grev hakkının kanuni düzeyde öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamındaki grev hakkının yasaklanmasına ve

cezalandırılmasına ilişkin hükümlerin ilga edilmesi gerekmektedir.

Doktrinde Ekmekçi, (2018) hak grevi ve toplu eylem hakkını öngören, nedenlerini ve süresini belirleyen kanuni düzenlemelerin yapılması gerektiğini ileri sürmüştür. Sadece yargı uygulamasına dayanan bir düzenin çalışanlarına lehine olmayacağını belirten yazar, ayrıntılı bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç olduğunu, yargı kararlarında iş bırakmanın hangi hallerde, hangi süre için ve hangi gerekçelerle hukuka uygun sayılacağını tartışmalı olacağını vurgulamıştır (Ekmekçi, 2018, s. 507). Baycık, (2019); ILO Denetim organlarının grev sınırlandırılması kapsamına girmeyen, ancak tamamen durması halinde toplumdaki bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasını engelleyecek hizmetlerin asgari (esaslı) olduğunu, bu hizmetler açısından grevin tamamen yasaklanması yerine sadece asgari zorunlu kısmının devamını sağlamaya yönelik grev yasakları getirilebileceğini ifade ettiğini, 6356 sayılı Kanun’un 65. maddesi kapsamında bu hususun düzenlenmiş olduğunu ve benzer düzenlemenin 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması gerektiğini belirtmiştir (Baycık, 2019, s. 15).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez.



kapsamında, grev hakkına ilişkin düzenlemelerin yer alması sağlanmalıdır. Kanuni düzeyde düzenleme kapsamında grev hakkının hangi şartlarda kullanılabilceği, hangi kamu hizmetlerinde kısıtlı kullanılabilceği veya kullanılamayacağı, hangi kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlı olacağı gibi hususların yer alması gerekecektir. Bu bağlamda halkın güvenliği, sağlığı ve kamu düzeni gibi temel konularda kişi ve hizmet yönünden bazı sınırlamaların olması doğal olup, bu istisnaların dar yorumlanması gerekmektedir. Nitekim uluslararası düzenlemeler, kişi yönünden silahlı kuvvetler mensupları, polisler ve devlet yönetimi mensubu kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması hususunda devletlere kanuni düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu bağlamda devletlerin bahsedilen kamu görevlisi kesimlerine sendika hakkı anlamında kısıtlama yetkisinin bulunduğu, ancak tamamen yasaklama yetkisi bulunmadığı vurgulanmalıdır. Bununla beraber sendika hakkını sınırlama doğrultusunda grev hakkının da sınırlandırılması mümkün olabilecektir. Ancak önemle vurgulanması gereken husus bu sınırlamaların dar yorumlanması gerekliliğidir.

Bununla beraber kamu hizmetleri açısından halkın sağlığı, güvenliği ve kamu düzeni açısından “temel hizmetler” sayılan kamu sektörlerinde de grev hakkının kısıtlanması söz konusu olabilecektir. Kişi ve kamu hizmetleri yönünden bu istisnaların, özellikle uluslararası belgelerde yer alan değerlendirmeler ve ölçütler ışığında dar yorumlanması, meşru bir amaç gütmesi, ölçülü ve “demokratik bir toplumda gerekli olması” zorunludur. Gerek kişi yönünden gerekse hizmet yönünden kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin sınırlandırmalarda dönen grev olgusunun bir alternatif olarak ele alınması yararlı olacaktır. Nitekim dönen grev kavramının çalışanlardan bir kısmının bir süre çalışmayı bıraktıktan sonra tekrar çalışmaya başlarken, diğer bir bölümünün çalışmayı bırakması şeklinde olduğu daha önce belirtilmiştir. Bu bağlamda dönen grev türünde çalışanlar hep birlikte çalışmayı bırakmamakta, çalışmayı nöbetleşe bırakmaktadırlar. Dönen grev olgusunun söz konusu kamu görevlisi gruplarına tanınması halinde hem kamu düzeni, kamu güvenliği veya halk sağlığına ilişkin vazgeçilmez nitelikteki hizmetlerin “asgari” şekilde yerine getirmesi

sağlanabilecek hem de kamu görevlilerinin sırf yürütmüş oldukları hizmetlerin “temel kamu hizmeti” olmasından dolayı grev haklarından mahrum kalması engellenebilecektir.

4688 sayılı Kanun’un üçlü sendikal haklar olarak ifade edilen örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları açısından yeterli olmadığı, toplu pazarlık ve grev hakkı olmaksızın sendika hakkının derneklerle ilişkin haklardan ayırt edilmesinin mümkün olmadığı, Kanun’un güncel şartlara bağlı olarak revize edilmesi, toplu sözleşmeye ilişkin hükümlerin evrensel ilkelere, hukuki gereklere ve adli taleplere bağlı olarak yeniden düzenlenmesi ve emek harcayan yetkili emek örgütlerine üye olan kamu görevlilerinin ödüllendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Günenç, 2022, s. 289-296).

Önerilen Anayasal düzenleme doğrultusunda kanaatimizce 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlilerin grev hakkına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Özellikle hangi şartlarda grev hakkının kullanılacağı, hangi kamu görevlisi grubunun grev hakkını sınırlı kullanacağı ve hangi kamu hizmetlerinde grev hakkının sınırlı kullanılabileceği açıkça ve ayrıntılı şekilde hangi gerekçelerle grev hakkının sınırlandırılacağı (meşru amaç) kanunda düzenlenmeli ve grev hakkına ilişkin tüm sınırlandırma niteliğindeki istisnalar dar yorumlanmalıdır. Ayrıntılı düzenleme ihtiyacı, uygulamada ortaya çıkacak belirsizlikler ve hak ihlalleri riskinin azaltılması açısından önem taşımaktadır. Nitekim genel esasların çerçeve olarak düzenlendiği kanuni düzenleme yönteminin benimsenmesi ve diğer ayrıntıların uygulamanın takdirine bırakılması halinde kamu görevlilerinin grev hakkının keyfi şekilde sınırlandırılması riski söz konusu olacaktır. Gerek hakkın kapsamı gerekse hakkın sınırlarının kanunda düzenlenerek güvence altına

alınması, grev hakkının ihlal edilmesi riskini azaltabilecektir. Buna karşın yapılan kanuni düzenlemelerde baskı ve yasak eksenli hareket etmek yerine, sorunları hak eksenli şekilde ele almak ve çözmek doğru olacaktır. Nitekim çalışma ilişkilerinde grev hakkının keyfi şekilde kısıtlanması, kamu hayatındaki çalışma ilişkilerine dair sorunların çözülmesi veya azaltılması değil, aksine kök salması ve büyümesi sonucunu doğuracaktır. Bu bağlamda grev hakkının ifade özgürlüğünün bir uzantısı olduğu gerçeğini göz ardı etmeden, kamusal çalışma ilişkilerinde kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal çıkarlarına ilişkin ifade özgürlüklerini kullanmaları bağlamında grev imkanına başvurularının sağlanması yararlı olacaktır.

Grev hakkı kısıtlanan kamu görevlisi gruplarında veya kamu hizmetleri alanlarında, grev hakkına alternatif imkanların sunulması, çalışma ilişkilerinin sorunsuz şekilde devam etmesi için yararlı olacaktır. Gerek karşılaştırmalı hukuk gerekse uluslararası belgelerde değinildiği üzere uzlaştırma, arabuluculuk veya tahkim gibi hukuki araçlar, bu bağlamda grev hakkının yanında tamamlayıcı bir hukuki araç niteliğinde olabilecektir. Buna karşın söz konusu hukuki araçlar kapsamında görüşüne ve kararına başvurulacak organların tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması oldukça önem taşımaktadır. Nitekim organik veya işlevsel açıdan devletin baskısı altında bulunan kurulların çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları olması gerektiği gibi adil şekilde çözmeleri mümkün değildir. Bu tarz organların kamu gücü lehine karar vermesi ve bu şekilde kamu görevlisi tarafını mağdur etmesi kesinlik arz etmektedir. Bu bağlamda organik anlamda tarafsızlık ve bağımsızlığın sağlanması için kurulların oluşumunda üye sayısında kamu gücü ile kamu görevlileri arasında

denge kurulması kaçınılmaz bir ihtiyaçtır. Söz konusu dengenin kurulması adına yürütme organı temsilcileri ile kamu görevlisi sendikaları temsilcileri sayılarının eşit olması öncelikle yararlı olacaktır. Bunlara ek olarak yüksek yargı organı mensuplarından da belli sayıda üyenin kurulda yer alması düşünülmelidir. Yüksek yargı organı mensupları bağlamında Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay üyeleri öncelikle göz önüne alınmalıdır. Örnek olarak her kesimden beşer kişinin kurulda yer alması tarafsız ve bağımsız şekilde, ayrıca tarafların da dahil olduğu adil bir çözüm sağlanmasını mümkün kılacaktır. Buna karşın kanaatimizce grevin sınırlandırıldığı kamu hizmetleri ya da kamu görevlileri grubuna yönelik çalışma ilişkisi uyuşmazlıklarında yargısal çözümün öngörülmesi yararlı olacaktır. Nitekim yargı organları tarafından kamu gücünden bağımsız şekilde ve tarafsız bir hukuka uygunluk incelemesi doğrultusunda adil bir çözümün sağlanması mümkündür. Bu bağlamda kamu gücü ile kamu görevlileri sendikaları arasındaki bir uyuşmazlıkta Anayasa Mahkemesi, Danıştay veya Yargıtay'a ilk derece mahkemesi olarak başvurulması öngörülebilmektedir.² Kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerine ilişkin uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi, Danıştay veya Yargıtay'a başvuru halinde, söz konusu davanın belirli bir sürede sonuca bağlanması gerektiği, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği söz konusu kararlara karşı itiraz imkanı tanınmalı ve itirazı inceleyecek olan organın Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu veya Yargıtay Hukuk Genel Kurulu olduğu şeklinde gerekli kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. Söz konusu itiraz

sürecinde başvuru ve karar aşamaları için de bir belirli süre sınırı kabul edilmelidir. Bu şekilde kanuni sınırlardan dolayı grev hakkını kullanamayan kamu görevlilerinin sürüncemede kalmadan çalışma ilişkilerindeki ekonomik ve sosyal çıkarlarını elde etmeleri mümkün olacaktır.

İdari Uygulamalara İlişkin Öneriler

Düzenleyici işlemler boyutunda yapılması gerekenler uzun vadede ulaşılabilecek bir çözüm olup, kısa vadede idari uygulamalar kapsamında kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin grev hakkının uluslararası insan hakları ölçütlerine uygun şekilde Anayasa ve kanuni düzenlemelerde güvence altına alınmaması halinde ve mevcut durumda idarenin düzenleyici işlemleri düzeyinde özellikle genelgeler ile grev hakkını kullanan kamu görevlilerinin mazeret izni kullandığı varsayılmalı ve herhangi bir disiplin cezası uygulanmamalıdır. Bu doğrultuda idari yetkililere resmi anlamda bilgilendirme yapılması ve gerekirse eğitim programları uygulanarak grev hakkının uluslararası düzenlemeler ile güvence altına alınmış olduğu düşüncesinin hakim olması sağlanmalıdır.

Her ne kadar Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası düzenlemeler ve uluslararası yargı içtihatları Türk hukuku açısından bağlayıcı ve uygulanması gerekli olsa da idari makamlar nezdinde konunun daha belirgin ve net şekilde anlaşılması açısından bu bilgilendirme ve eğitim programlarının uygulanması doğru olacaktır. Bu noktada grev hakkının uluslararası

² Kamu gücü ile kamu görevlileri sendikaları arasındaki bir uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesi olarak Danıştay veya Yargıtay'ın belirlenmesi bağlamında anılan yüksek mahkemelerin geçmişte vermiş olduğu kararlardaki gerekçelerin ve değerlendirmelerin göz önüne alınması gereklidir. Bu bağlamda yetkili mahkeme tercihi açısından ayrıntılı değerlendirme ihtiyacı olmasına karşın, gerekli değerlendirmenin yapılması bu çalışmanın kapsamını oldukça aşacaktır. Söz konusu tercihin doğru yönde kullanılabilmesi açısından ayrı bir çalışma kapsamında gerekli değerlendirmelerin yapılması yerinde olacaktır.

sı ölçütlere uygun şekilde kanunen tanınmadığı hallerde ve tanınana kadar mevcut durumda başta izin vermeye, disiplin soruşturması açmaya ve yürütmeye yetkili kamu görevlileri olmak üzere idari makamlara, kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamında çalışmayı bırakması halinde göreve gelmedikleri süre içerisinde mazeret izinli sayılmaları gerektiğine yönelik gerekli bilgilendirmenin yapılması gerekmektedir. Elbette söz konusu gereklilik kısa vadede bir çözüm önerisi olup, asıl ve uzun vadeli çözüm önceden de belirtildiği üzere Anayasal ve kanuni düzeyde yapılması gereken düzenlemelerdir.

KAYNAKÇA

Baycık, G., (2019). Sosyal Diyalog, Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin ILO ve AB Standartlarına Uyum Değerlendirmesi ve Öneriler, Çalışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi Projesi, Ankara. (Baycık, 2019).

Beyoğlu, Cem Ümit, Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı, Şubat 2024, Memur-Sen Akademisi: 17. Erişim için: <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/raporlar/grevhakkı.pdf>.

Cindemir, H. (2017). Kamu görevlileri sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. Gaziantep University Journal of Social Sciences, 16(2), 553-566. (Cindemir, 2017)

Erdoğan, C., (2022). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları, Yetkin Yayınları. (Erdoğan, 2022)

Ekmekçi, Ö., (2018). Toplu İş Hukuku Dersleri, On İki Levha Yayınları. (Ekmekçi, 2018)

Güvenç, A. (2022, 4-5 Nisan). Grev Hakkı, Hükümlerin Bağlayıcılığı, Kanuna İlişkin Tespit ve Öneriler, (Bildiri Sunumu), 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi, Ankara, 289-296. (Güvenç, 2022)

İnan, F. (2021). Kamu Görevlilerinin Kamu Hizmeti Dışındaki Faaliyetlerinin Disiplin Hukuku Açısından Değerlendirilmesi, On İki Levha Yayınları. (İnan, 2021)

Kutal, M., (1972). Hukuki Açından Lokavt, Siyaset Konferansları Dergisi, (24), 159-189. (Kutal, 1972)

Mahiroğulları, A., (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Çalışma İlişkileri: Değişim ve Dönüşümün Dönemsel Analizi, (Bildiri Sunumu), Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi, I. Cilt, Ankara, 194-243. (Mahiroğulları, 2020)

Narmanlıoğlu, Ü., (1990). Grev. Ankara Üniversitesi Yayınları. (Narmanlıoğlu, 1990)

Öztürk, M., Nurdoğan, A. K., (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). Türkiye'de İşçi Sendikası ve Kamu Görevlileri Sendikalarının SWOT Analizi ile Değerlendirilmesi, (Bildiri Sunumu), Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi, II. Cilt, Ankara, 273-299. (Öztürk vd., 2020)

Sur, M., (1987). Grev Kavramı, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları. (Sur, 1987)

Sur, M., (1992). Lokavt Kavramı ve Bazı Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. 47(1), 139-151. (Sur, 1992)

Ulu, A. S., (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). Yeni Sendikacılık Anlayışında Çalışma Yaşamının İnsanileştirilmesi, (Bildiri Sunumu), Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi, II. Cilt, Ankara, 126-141. (Ulu, 2020)

KAMUDA SOSYAL DİYALOG MEKANİZMALARI

Giriş

Kamu görevlileri sendikaları, 90'lı yıllarda kurulmaya başlanmış, faaliyetlerini 2001 yılına kadar dernek statüsünde sürdürmüştür. 2001 yılında kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerini yasal dayanağa kavuşturan **4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu** ile kamu görevlilerinin ikili sosyal diyalog süreçlerine katılmasına yönelik mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır. Bilindiği üzere sosyal diyalog, ikili, üçlü ve genişletilmiş olarak gerçekleşebilmektedir. Sosyal diyalog, çalışanlar ile işverenler arasında ise, ikili, çalışan-işveren-hükümet temsilcileri arasında ise üçlü, çalışan-işveren-hükümet temsilcileri ve diğer sosyal tarafların katılımı ile olduğunda genişletilmiş sosyal diyalog olarak adlandırılmaktadır. Kamu sektöründe işveren, aynı zamanda kamu otoritesi olduğu için kamu görevlilerine ilişkin sosyal diyalog kamu görevlileri ile hükümetler arasında gerçekleşmektedir. Sosyal diyalog ile sosyal taraflar arasında bilgi alışverişi, iletişim, diyalog, istişare, iş birliği, müzakere ve politika geliştirme süreci sağlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin ulusal sosyal diyalog mekanizmalarına katılımı, esasında 1995 yılından itibaren gerçekleşmektedir. Öyle ki, 2010 yılında Anayasal bir kuruma dönüştürülen çok sayıda sosyal tarafın içerisinde yer aldığı Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK)'e kadar uzanmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları 1996 yılından itibaren ESK'da

temsil edilmeye başlanmıştır. En geniş kapsamlı sosyal diyalog kurumlarından biri olan ve 1946'da kurulan Çalışma Meclisi'nde ise 2003 yılından itibaren yer almaya başlamıştır.

Diğer taraftan ikili sosyal diyalog açısından bakıldığında kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idaresi arasındaki ikili sosyal diyalog mekanizmaları ise dayanağını kanun ve yönetmelikten almaktadır. Bu kapsamda sosyal diyalog yapıları, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile 2012 yılında çıkarılan "Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik"te yer almaktadır. Bu çerçevede bu çalışmada, kamu görevlileri-kamu idareleri arasında oluşturulan Toplu Sözleşme Görüşmeleri, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGKH), Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPKD), Kurum İdari Kurulları (KİK), İşyeri Sendika Temsilciliği ve Sendika İşyeri Temsilciliği, Disiplin Kurulları ve Komisyonlar ile yapısında sosyal diyaloga yer veren kamu kurum ve kuruluşları şeklinde 6 başlık altında kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının sosyal diyalog süreçlerindeki yeri ve rolü incelenecektir.

Toplu Sözleşme Görüşmeleri

Kuşkusuz sosyal diyalog mekanizmalarının



başında çalışanların hak ve menfaatlerini korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan, sendikacılığın mayasını oluşturan, pazarlık ve müzakerelerin yürütüldüğü toplu sözleşme süreçleri gelmektedir. Kamuda en büyük sosyal diyalog mekanizmasını Toplu Sözleşme görüşmeleri oluşturmaktadır. 2001-2012 arası dönemde toplu görüşmeler ve sonrasında imzalanan bir mutabakat metni varken 2010 Anayasa değişikliği ile toplu sözleşme hakkı getirilmiş, kanunda yapılan değişiklik neticesinde 2012 yılından itibaren toplu sözleşme görüşmelerine başlanmıştır. Kamu idaresi ile kamu görevlisi sendikaları arasında mutabakat ile biten görüşme sürecinin en önemli sonucu ise toplu sözleşmedir.

4688 Sayılı Kanun'un¹ 28. Maddesi, toplu sözleşmenin içeriğinin mali ve sosyal haklar olduğunu hükme bağlamaktadır. Kanun, toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere ayırım yapılamayacağına, toplu sözleşme hükümlerinin sözleşmenin yapıldığı tarihi takip eden iki mali yıl için geçerli olacağına ve memur emeklilerinin

aylıklarının hesabında da toplu sözleşme hükümlerine göre belirleneceğine yer vermektedir.

Kanun'un 29. Maddesine göre, "Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır". Kanun, toplu sözleşme görüşmelerinin üst düzey katılımcılardan oluşacağına yer vermekte ve görüşmelere yönelik olarak "Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur" demektedir.

Söz konusu Kanun'un 29. Maddesi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti'nin yapısından da bahsetmektedir. Buna göre, Heyet "...bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye

1 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 12.07.2001 Resmî Gazete Sayısı: 24460

Toplu sözleşmenin, çalışma şartları, özlük hakları, iş sağlığı ve güvenliği, istihdam politikaları, emeklilik hakları ve mesleki eğitim gibi konularla kapsamının genişletilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden oluşur...” Toplu sözleşmeyi, kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin genele yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi imzalamaya yetkilidir. Bu madde hükümlerine göre toplu sözleşmenin imzalanan bölümlerine ilişkin Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na (KGHK) başvurulamaz. 31. Maddeye göre, toplu sözleşme görüşme süreci, uzlaşma olmaması halinde KGHK’daki müzakereler dahil bir aylık zamanda tamamlanmalıdır.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi, kapsamı dolayısıyla Türkiye’nin en büyük toplu sözleşmesi özelliğini taşımaktadır. Üstelik sendika üyesi olmayan kamu görevlileri de emekli olan kamu görevlileri de bu sözleşmeden etkilenmektedir. Bu çerçevede yaklaşık 3 milyon kamu görevlisi,² 2,5 milyon memur emeklisi³ mevcut toplu sözleşmeden yararlanmaktadır.

Genel olarak bakıldığında 4688 Sayılı Kanun’da toplu sözleşmeye ilişkin bazı değişikliklerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. İki yılda bir oturlan toplu sözleşme görüşme masasında gündemin bir hayli yoğun, ancak müzakere zaman diliminin bir hayli dar olduğu görülmektedir. hedef kitle, içerik ve etkileri açısından bakıldığında böylesi büyük ve kapsamlı bir toplu pazarlık süreci için öngörülen bu dar zaman diliminin yeniden gözden geçirilmesi gerekir.

Kanunda toplu sözleşmenin kapsamının mali ve sosyal haklarla sınırlı tutulduğu görülmektedir. Toplu sözleşmenin, çalışma şartları, özlük hakları, iş sağlığı ve güvenliği, istihdam politikaları, emeklilik hakları ve mesleki eğitim gibi konularla kapsamının genişletilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Diğer taraftan toplu sözleşme hükümleri 2 yıl boyunca geçerli olmaktadır. Burada bir esnekliğe ihtiyaç var; mevzuattaki değişiklik ile ek protokol imkânı sağlanmalıdır. Ekonomideki dalgalanma süreçlerinde önemli oranda mali hükümlerde aşınmalar yaşanması durumunda Ek Protokoller ile hak kayıplarının bir nebze önüne geçilebilecektir⁴.

2 <https://www.csgeb.gov.tr/media/95420/2024-temmuz-kamu-gorevlileri-sendikalarinin-uye-sayilari.pdf>

3 <https://veri.sgk.gov.tr>

4 EĞİN R., Süresi, Kapsamı, Süreci, İşleyişi ve Tarafları İtibarıyla Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Süreci Nasıl Olmalı? MEMUR-SEN Akademi, Araştırma Raporu, Şubat 2024. s.74,76

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu

Kamu görevlileri sendikaları için en önemli sosyal diyalog mekanizmalarından biri 2012 yılında oluşan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK)'dır. KGHK öncesi, 2001-2012 arası dönemde "Uzlaştırma Kurulu" adı verilen bir kurul faaliyet göstermiştir. KGHK, toplu sözleşme görüşme sürecinde uyuşmazlık yaşanması halinde sorumluluk üstlenen bir sosyal diyalog mekanizmasıdır. Bilindiği üzere kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmaması, uyuşmazlık durumunda tarafların ancak talebi ile KGHK görev almaktadır. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 34. Maddesi ve ilgili Yönetmeliğin⁵ 9-11 Maddelerinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Toplu pazarlık sürecinin uyuşmazlıkla neticelenmesi halinde, toplu sözleşme görüşmelerinin ilgili bölümüne ilişkin tutanağı imzalamaya yetkili olan taraflar KGHK'ya müracaat edebilir. Taraflar müracaat etmezlerse, kamu görevlilerine takip eden iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar, genel hükümlere göre belirlenir.

KGHK, toplu pazarlık süreci sonunda tarafların uyuşamadıkları konuların çözümü noktasında inisiyatif almaktadır. Kurul, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verir, Kurulun vereceği karar kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Bir diğer ifade ile KGHK kararları nihaidir ve bağlayıcıdır.

Kamu görevlileri toplu sözleşmesi, bahsedildiği gibi yaklaşık 5.5. milyon kamu görevlisini ve emeklisini yakından ilgilendirdiği için bir hayli kapsam-

lıdır. KGHK kararları bu yönüyle de geniş kitleleri ilgilendirmektedir.

Aşağıda yer alan Tablo 1, kamu görevlisi sendikaların ve KGHK'nın toplu sözleşme görüşmeleri sonunda toplu sözleşme imzaladığı dönemleri yansıtmaktadır.

Tablo 1: Toplu Sözleşmelerin Toplu Sözleşme Görüşmeleri veya KGHK Sonucu İmzalanması Durumu

Toplu Sözleşme Dönemi	Toplu Sözleşme Görüşmeleri Sonrası Toplu Sözleşmelerin İmzalanması Durumu	KGHK Sonucu İmzalanmış Kamu Görevlilerinin Genel Yöneliminde Toplu Sözleşmeler
1. Dönem Toplu Sözleşme (2012-2013)		+
2. Dönem Toplu Sözleşme (2014-2015)	+	
3. Dönem Toplu Sözleşme (2016-2017)	+	
4. Dönem Toplu Sözleşme (2018-2019)	+	
5. Dönem Toplu Sözleşme (2020-2021)		+
6. Dönem Toplu Sözleşme (2022-2023)	+	
7. Dönem Toplu Sözleşme (2024-2025)		+

Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

Tablo 1'den görüldüğü üzere, 2012 yılından gün-

⁵ Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik

müze 7 kez toplu sözleşme görüşmeleri yürütülmüştür. Görüşmelerin 4 tanesinde kamu görevlileri sendikaları ile kamu idaresi arasında mutabakat sonucu toplu sözleşme imzalanmışken, 3 tanesinde ilgili sosyal tarafların uzlaşmaması sonucu toplu sözleşme KGHK tarafından bağitlanmıştır. 2012 yılına kadar kamu görevlileri sendikalarının, toplu sözleşme imzalama yetkisinin olmadığı, sadece toplu görüşmelere katıldığı ve sonunda uzlaşma olursa toplu görüşme mutabakat metnini imzaladığı görülmektedir. Bu dönemde sendikalar, beklentileri karşılanmadığı için zaman zaman mutabakat metnini imzalamaktan kaçınmış, 2001-2012 arası dönemde görev alan Uzlaştırma Kurulu aracılığı ile mutabakat metni imzalanmıştır.

Diğer taraftan geniş kitleleri doğrudan ilgilendiren karar verici bir rolü bulunan KGHK'nın yapısının demokratikliği, bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda birçok eleştiri bulunmaktadır. 11 üyesi bulunan KGHK'nın 7 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Kamu idaresinin yanında en büyük konfederasyon olarak MEMUR-SEN iki, takip eden 2. ve 3. Sıradaki konfederasyonlar olarak birer üye ile KGHK'da temsil edilmektedir. **Çoğunluğun kamu tarafından atanması sonucu oluşan böyle bir yapıda, kamu işveren heyetinin toplu sözleşme teklifinin dışına çıkılması pek mümkün görünmemektedir.** Diğer taraftan kamu görevlileri, toplu sözleşme sürecinde Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti olarak yer almakta, heyette en fazla üyeye sahip ilk üç konfederasyon bulunmakta, müzakere edilen toplu sözleşme metnini en fazla üyeye sahip bulunan konfederasyon imzalamaktadır. Oysa uzlaşmazlık halinde KGHK'ya başvuru yetkisi, 2. ve 3. sıradaki konfe-

derasyonlarda değil, en fazla üyeye sahip bulunan konfederasyondadır. Ancak, 2. ve 3. sıradaki konfederasyonların toplu sözleşme imza yetkisi ve KGHK'ya başvuru yetkisi olmamasına rağmen Hakem Kurulu'nda üye olarak temsil edilmekte ve oy yetkisine sahip bulunmaktadır. Hakem Kurulu'nun bu yapısının, yetkiyi etkisizleştiren çarpık bir düzen ortaya koyduğu iddia edilmektedir.⁶ Öte yandan kurulun, müzakere edilip çözüme kavuşturulamayan konular için sadece 5 günlük karar verme zamanının olması tartışmalı bir konudur. KGHK'nın bağımsız, adil ve tarafsız olması için hem mevcut yapısının hem de yetersiz çok kısa zamanda karar verme zorunluluğunun yeniden gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

Kamu Personeli Danışma Kurulu

Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalog kurumlarından biri de Kamu Personeli Danışma Kurulu (KPDK)'dur. KGHK'da olduğu gibi, KPDK'ya ilişkin düzenleme 2012 yılından itibaren, 4688 Sayılı Kanun'da ve "Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik"te yer almaktadır. KPDK öncesi dönemde, 2001 yılında kabul edilen 4688 Sayılı Kanun'da Yüksek İdari Kurul adı verilen bir yapılanma söz konusu olmuş, bu yapılanma 2012 yılından itibaren yerini KPDK'ya bırakmıştır. 4688 Sayılı Kanun'un 21. ve Yönetmeliğin 12/1 maddesi, Kamu Personeli Danışma Kurulu'nun

⁶ Akgül O., Konak C. (2024), Tarafsız ve Bağımsız Bir Hakem Kurulu Nasıl Olmalı, MEMUR-SEN Akademi, Araştırma Raporu, Şubat 2024. s.45-47

amacını ve yapısını ortaya koymaktadır. Kanuna göre, yönetime katılma araçlarından biri olan KPDK'nın amacı, sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesidir.

Kanunun 21, Yönetmeliğin 12/1 ve 2 maddelerine göre KPDK, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanı ve Devlet Personel Başkanı'ndan oluşmaktadır. Gündemde yer alan konuya bağlı kalarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri de KPDK'ya davet edilebilir. Görüldüğü gibi KPDK'da hem kamu idaresinin hem de kamu görevlilerinin üst düzey katılımı söz konusudur. Kanun ve ilgili yönetmeliğe göre KPDK, kurul başkanının belirleyeceği yerde her yıl Mart ve Kasım aylarında toplanır.

Toplu sözleşme kapsamındaki konuların ve kurumsal konuların dışında kalan, kamu yönetimini ve kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konular, Danışma Kurulu'nda ele alınmaktadır. KPDK'nın görevleri ise ilgili Yönetmeliğin 13. maddesinde ele alınmaktadır. Bu görevler şunlardır:⁷

a) Kamu personel sistemine ilişkin politikaların oluşumuna katkıda bulunmak,

b) Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu yönetimi arasında uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,

c) Kamu personel sistemi ve kamu yönetimi teşkilatlanması ile ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını izlemek, görüş oluşturmak,

ç) Uluslararası Çalışma Örgütü'nün konferans ve faaliyetlerine katılımı, kamu personel sisteminin gelişimi konusunda taraflar arasında etkin bir danışma, bilgilendirme ve iletişimin gerçekleşmesini sağlamak,

d) Modern kamu yönetimi ilkelerine ve yönetime katılma anlayışına uygun çalışmalar yapmak,

e) İhtiyaç duyulması halinde belli konularda çalışmalar yapmak üzere komisyonlar kurmak, komisyon çalışmaları sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek,

f) Ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlenmesini önermek.

Görüldüğü üzere, kamu idareleri ile kamu görevlileri arasındaki toplu sözleşme dışındaki en kapsamlı ve düzenli sosyal diyalog mekanizmasını oluşturan KPDK'nın hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kamu personel politikalarına ilişkin görevleri bulunmaktadır. Bu durum KPDK'yı sosyal diyalog mekanizması olarak önemli kılmaktadır.

Aşağıda yer alan Tablo 2, mevzuata göre Mart ve Kasım aylarında yılda 2 kez toplanması gereken KPDK toplantılarının gerçekleştirilme durumunu ortaya koymaktadır.

⁷ Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik

Tablo 2: KPDK Toplantılarının Yıllara Göre Gerçekleşme Durumu (2012-2024)

YILLAR	KPDK Toplantısı (Mart)	KPDK Toplantısı (Kasım)
2012		
2013	+	+
2014	+	+
2015	+	+
2016	+	+
2017	+	+
2018	+	+
2019	+ (Aralık)	
2020	+ (Eylül)	
2021	+	+
2022		
2023	+ (Kasım)	
2024		

Kaynak: Yıldız N. (2024), Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Kamu Yönetimindeki Yeri ve Kamu Görevlileri Sendikalarının Sosyal Diyalog Mekanizmalarındaki Rolünün Güçlendirilmesi, MEMUR-SEN Akademi, Araştırma Raporu, Şubat 2024.s.96

Tablo 2’de görüldüğü üzere, KPDK toplantıları 2019 yılına kadar düzenli bir şekilde yapılmış, 2019 ve 2020 yılında sadece birer kez toplantı gerçekleştirilmiştir. 2022 yılında hiç toplantı yapılmazken 2024 yılında Kasım Ayına kadar da henüz bir toplantı gerçekleştirilememiştir. Aslında KPDK toplantı sayısının 2’den 3’ e çıkarılması tarafların iletişimi için daha iyi seçenek iken kimi zaman toplantıların yapılamaması çelişkili bir durumu oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere, kamu idaresi ile kamu görevlileri arasında iki yılda bir, yoğun gündemle toplu sözleşme müzakereleri yürütülmektedir. Ancak mü-

zakere sürecindeki zaman kısıtlaması nedeniyle sendikaların birçok talebi müzakere masasına taşınmamaktadır. Bu noktada KPDK toplantıları, toplu sözleşme masasındaki yükün hafifletilmesi, toplu sözleşme süreçlerinde ele alınamayan konuların gündeme taşınması, zaman baskısı olmaksızın ortak akılla sorunların istişare edilmesi için bir fırsat sunmaktadır.

Ancak bu fırsattan optimum olarak yararlanılmadığı görülmektedir. Esasında kamu idaresi ile kamu görevlileri arasındaki en önemli müzakerelerin, bilgi alışverişinin ve danışmanın yapıldığı süreçlerden biri KPDK’dır. Ancak sosyal diyalogun, kamu personel mevzuatı ve uygulamalarının değerlendirilmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması, ortak çalışmalar yapılması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler önerilmesi için kurulan KPDK’nın işleyişinde bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlardan biri, KPDK toplantılarının gerçekleştirilmesinde pandemi süreci ile başlayan aksaklıkların hala devam etmesidir. Diğer bir deyişle toplantıların düzenli olarak yapılamaması en önemli sorunlardan biridir. Diğer bir sorun kurulun çoğu zaman herhangi bir gündem maddesi olmaksızın toplanmasıdır. Gündemsiz toplanma nedeniyle, ele alınan konulara her seferinde tekrar değinilmekte, kamu görevlileri sendikalarının talepleri karşılık bulamamaktadır. Ayrıca, KPDK’da bütün hizmet kollarından sendikalar yer almaktadır. Kuşkusuz her işkolunun kendine özgü sorunları bulunmakta ve bu sorunların daha ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir. Bu anlamda alt komisyonlarla çalışmaların daha detaylı olarak ele alınması, komisyonlarda sonuç odaklı net politikaların üretilmesine yardımcı olacağı için alt komisyonların kurulması anlayışına ihtiyaç bulunmaktadır.



KPDK bir danışma kurulusudur, alınan kararlar bağlayıcı değildir. Ancak ortak akılla, işbirliği ve diyalog süreci ile alınan kararların politikaya dönüşmesi ve uygulamaya geçmesi için çaba sarf edilmelidir. Örneğin KPDK toplantılarında görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının 3 yılı aşmamak üzere gerçekleştirilmesi konusunda adımlar atılmış, ancak henüz bir düzenleme yapılmamıştır. Bu noktada kamu görevlileri sendikalarının süreci izlemesi, konunun sürekli kamuoyu gündeminde olmasına katkı sağlayacaktır. MEMUR-SEN tarafından KPDK'da gündeme getirilen bazı taleplerin ise hayata geçirildiği de görülmektedir. Örneğin 2018 yılında geçici personel istihdamının kaldırılmasıyla bu personelin sözleşmeli personel pozisyonuna geçişi, 2023 yılında 4/C'den 4/B'ye geçen personel dahil toplamda 460 bin sözleşmeli personelin kadroya geçişi 2023 yılı içerisinde gerçekleşmiştir. 2023 yılı Aralık ayında yapılan en son KPDK toplantılarında MEMUR-SEN Konfederasyonu, 4688 Sayılı Kanunun revize edilmesi, yardımcı hizmetler sınıfının kaldırılması, sosyal güvenlik sistemin-

de yeni düzenleme yapılması, kamuya alımlarda mülakatın kaldırılması, şeffaflığın sağlanması, deprem bölgesindeki kamu görevlileri lehine düzenlemeler yapılması, harcırah tutarları ve fazla çalışma ücretlerinin günün koşullarına uygun hale getirilmesi, özelleştirmeden geçen sözleşmeli personelin zorunlu emekliliğinin kaldırılması, üniversite idari personeline yer değişikliği sağlanması, tüm kamu görevlilerine ilave bir derece verilmesi ve disiplin cezalarının affı, İsrail boykotunun desteklenmesi için maaş-kredi kartları ödeme sisteminin yerli "Troy Kart" ile değiştirilmesi gibi birçok talep gündeme taşınmıştır.⁸

KPDK'da ele alınan konuların, düzenlemelere ve uygulamalara yansımaları için, bu taleplerin sendikalar tarafından gündemde tutulması ve bakanlık ile kamu görevlileri arasında bir izleme komisyonu oluşturulması, bakanlığın böyle bir niyetinin olmaması durumunda sendikaların bir izleme mekanizmasına yer vermesi yerinde olacaktır. Oluşturulacak izleme yapısı ile izleme göstergeleri oluşturularak KPDK'nın etkinliğinin takibinin

8 <https://www.memursen.org.tr/kamu-personeli-danisma-kurulu-gerceklestirildi>

yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kapsamda, izleme göstergeleri arasında KPDK toplantılarının zamanı, tarafların talepleri, toplantıda ele alınan konular ve alınan kararlar yer alabilir. İzleme göstergeleri ile düzenli takip yapılması durumunda ortaya çıkan ilerlemeler ve gerilemeler yakından izlenebilir. İzleme mekanizması ile desteklenen KPDK'nın sonuç odaklı bir kuruma dönüşmesi, işlevini, etkinliğini ve kabiliyetlerini artırması mümkün olabilir.⁹

Kurum İdari Kurulları

Kurum İdari Kurulları (KİK), 2001 yılındaki 4688 Sayılı Kanun kapsamında kurulmuştur. KİK, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalog kurumları arasında yer almaktadır. KİK'e ilişkin düzenleme hem 4688 Sayılı Kanun'da hem de "Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik"te yer almaktadır.

4688 Sayılı Kanun'un 22. maddesi KİK'in amacını ortaya koymaktadır. Buna göre KİK'in amacı, kurum düzeyinde kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmektir. Yapısında eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendika üyeleri arasından belirlenen temsilciler yer almaktadır. Bu kurullar yılda iki kez toplanır. İlgili yönetmeliğe göre, Kurum İdari Kurullarında kurumsal nitelik taşımayan, kurum içi karar ve uygulamalarla çözülme imkânı bulunmayan sorun ve konularla ilgili olarak ancak tavsiye niteliğinde kararlar alınabilir.

KİK, kamu görevlileri ile kamu otoriteleri arasında sosyal ve özlük haklarının iyileştirilmesine yönelik oluşturulan bir yapıdır. Mevcut yapıda, kurulların etkin işletilmesiyle birçok konuda kamu görevlilerinin çalışma hayatı koşullarının iyileştirilmesine yönelik önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu kapsamda MEMUR-SEN'e bağlı sendikalar ile ilgili kamu yönetimleri arasında yapılan toplantılarda birçok önemli kazanım elde edilmiştir.

Örneğin eğitim-öğretim ve bilim hizmet kolunda, destekleme ve yetiştirme kurslarında görev alanların ek ders birim ücretlerinin artırılması, sözleşmeli öğretmenlerin eğitim kurumlarına yönetici olarak görevlendirilebilmeleri; sağlık ve sosyal hizmetler kolunda sağlık çalışanlarının yakınlarının tedavisi için mazeret kullanabilmesi, 112 çalışanlarına geçici görev yolluğu verilmesi; büro, bankacılık ve sigortacılık kolunda, bakanlıklar ve çoğu kamu kurumunun banka promosyon anlaşmalarının, memur maaşlarındaki güncellemeler göz önüne alınarak günün koşullarına uygun olarak revize edilmesi; diyanet ve vakıf hizmetleri kolunda, sözleşmeli Kur'an kursu öğreticilerine öğretim yılına hazırlık ödeneği verilmesi; tarım ve ormancılık hizmetleri kolunda veteriner hekimliği uzmanlık yönetmeliği kapsamında şartları taşıyan veteriner hekimlere "uzman veteriner hekimlik belgesi" verilmesi; bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri kolunda kurum personelinin iş yükünün azaltılması için e-arşiv, e-ipotek, e-haciz sistemlerinin hayata geçirilmesi; enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri kollarında çalışanlara öğle yemeği hizmetinin verilmesi; basın, yayın ve iletişim hizmetleri karı-koca çalışan ve 0-10 yaş arasında çocuğu olan ailelerde cumartesi günleri çalış-

9 Yıldız N. (2024), a.g.e, s.94-97

İşyeri Sendika Temsilciliği ve Sendika İşyeri Temsilciliği

Kamu görevlilerinin işyeri düzeyinde sosyal diyaloga ve yönetime katılımına yönelik sosyal diyalog mekanizmalarını içeren düzenlemelerden biri işyeri sendika temsilciliği ve sendika işyeri temsilciliği müessesesidir. Bu konuda, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda düzenlemeler bulunmaktadır.

4688 Sayılı Kanunu'nun 23. maddesine göre, işyerlerinde en çok üye kaydetmiş sendika, işyeri sendika temsilcisi seçmeye yetkilidir. Sendika temsilcisi sayısı işyerlerindeki kamu görevlileri sayısı dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Buna göre, işyerindeki kamu görevlisi sayısı 200'e kadar ise bir, 201-600 arasında ise en çok iki, 601-1000 arasında ise en çok üç, 1001-2000 arasında ise en çok dört, 2000'den fazla ise en çok beş işyeri sendika temsilcisi seçilebilir. Bu temsilcilerden biri ilgili sendika tarafından baş temsilci olarak görevlendirilebilir. İşyeri sendika temsilcilerinin bazı görevleri bulunmaktadır. Bu görevler:

mak zorunda olan ebeveynin cumartesi günleri idari izinli olmaları; ulaştırma hizmetleri işkolunda lojmanların sıra tahsislerinde düzenleme yapılması; kültür ve sanat hizmetleri kolunda süreli sözleşmeli personel ile misafir sanatçıların sözleşmeli statüye geçirilmesi ve daha pek çok gelişme KİK sonuçları olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰

Görüldüğü gibi Kurum İdari Kurulları, işkolu düzeyinde kamu sendikaları ile kamu idaresinin bir araya gelmesine imkân vermektedir. Kamu sendikaları ile kamu idaresi, toplu sözleşme sürecinde iki yılda bir araya gelirken KİK kanalıyla toplu sözleşmeye ilave ek olarak işkolu düzeyinde kurumun kendi iç işleyişi kapsamında sosyal ve özlük haklarda önemli iyileşmeler elde edilmesi sosyal diyalogun etkin ve başarılı olması bakımından son derece önemlidir.

Ayrıca, mevzuata göre KİK toplantıları yılda 2 kez düzenli olarak yapılmalıdır, KİK'lerde düzenli toplantıların dışında tarafların talebi durumunda, ihtiyaç halinde yeni toplantıların yapılabilmesi olanağının sağlanması da yararlı olacaktır.

İşyeri sendika temsilciliği ve sendika işyeri temsilciliği, sendikaları işyeri düzeyinde temsil eden çok önemli yapılardır.

10 MEMUR-SEN (2023), Emek Mücadelemizde 1007 Kazanım, ISBN: 978-605-72202-3-3

işyerlerinde kamu görevlilerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamaktır. Öte yandan 23. maddede sendika işyeri temsilciliğine de yer verilmektedir. Buna göre, bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikanın dışında faaliyette bulunan sendikalar da sendikal faaliyetlerin yürütülmesi açısından koordinasyon görevini yürütmek üzere o işyerinde sendika işyeri temsilcisi belirleyebilir.

İşyeri sendika temsilciliği ve sendika işyeri temsilciliği, sendikaları işyeri düzeyinde temsil eden çok önemli yapılardır. Temsilciler, bir taraftan kamu görevlisi olarak iş akışı içerisinde yaşanan sorunların içinde yer almakta, sendika üyelerinin sorunlarını dinlemekte, diğer taraftan bu sorunları ilgili mercilere ileterek kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamaktadır. Aynı zamanda ilgili hizmet kolundaki sendika yönetimleri ile de iletişime geçerek birçok sorunun çözümüne yönelik bir sendikal tutum ve politika geliştirilmesine zemin hazırlamaktadır.

Disiplin Kurulları ve Komisyonlarda Sosyal Diyalog

Kamu görevlileri sendikaları, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'ne göre, disiplin kurullarının üyesi olarak görev almakta, dolayısıyla kamu idareleri ile aynı yapı içerisinde bulunmaktadır. Bu kapsamda kamu görevlileri sendikaları, merkez teşkilatı disiplin kurullarında, il disiplin kurulunda, il milli eğitim disiplin kurulunda, taşra teşkilatının bölge disiplin kurulunda, il özel idare disiplin kurulunda, belediye disiplin kurulunda ve mahalli

idarelerin birlik disiplin kurulunda bulunmakta ve kamu idareleri ile bir araya gelmektedir. Yönetmeliğin 14. maddesine göre disiplin kurulları, “*kademe ilerlemesinin durdurulması cezası teklifini değerlendirmeye, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı yapılan itirazları değerlendirmeye, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılması talepleri hakkında mütalaa vermeye yetkilidir. Disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder*”. Kamu idarelerinin merkez teşkilatlarında ise yüksek disiplin kurulu kurulur. Memurun üyesi olduğu sendikanın temsilcisi yüksek disiplin kurullarının üyesidir. İlgili Yönetmeliğin 18. maddesine göre, “*Yüksek disiplin kurulları, amirlerin bu yoldaki isteği üzerine devlet memurluğundan çıkarma cezasını vermeye, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yapılan itirazları değerlendirmeye yetkilidir. Yüksek disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur cezayı kabul veya reddeder.*”¹¹

Görüldüğü gibi kamu görevlileri sendikaları disiplin kurullarında yer almakta, çok geniş bir yelpazede karar verme süreçlerinde rol oynamaktadır. Bu kapsamda, kademe ilerlemesinin durdurulmasından kınama cezasına, kamu görevlilerinin cezalandırılmasından devlet memurluğundan çıkarılmaya kadar uzanan disiplin süreçlerinde kamu otoriteleri ile aynı masa etrafında yer almakta, karar verme süreçlerine katılım sağlamaktadır.

Kamu görevlileri sendikaları, disiplin kurullarında sendika temsilcilerinin olması düzenlemesini, birçok durumda, toplu sözleşmelere de taşımakta ve konuya verdiği önemi yansıtmaktadır.

Ayrıca kamu görevlileri sendikaları, kamuda oluş-

11 Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği

turulan başka komisyonlarda da yer almaktadır. Örneğin kamu görevlileri sendikaları, söz konusu birimde görev yapan toplam personelin en az %10'unun sendikalı olması halinde aylık ve ücretlerin hangi banka kanalıyla ödeneceği ve buna bağlı olarak banka promosyon miktarlarının belirlenmesi sürecinde oluşturulan komisyona katılım sağlamaktadır.¹²

Yapısında Sosyal Diyaloga Yer Veren Kamu Kurum ve Kuruluşları ve Kamu Görevlileri Sendikaları

Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları bir taraftan, bu çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmasa da, Çalışma Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi ulusal düzeyde oluşturulan geniş katılımlı sosyal diyalog mekanizmaları içinde yer alırken diğer taraftan pek çok kurumun yönetiminde veya bünyesinde oluşturulan kurul, konsey ve komisyon şeklindeki yapılarda görev almaktadır. Sosyal taraf olarak kamu görevlileri sendikaları bazen tek başına bazen işçi sendikaları/işveren örgütleri ile beraber bu kurum ve kuruluşlarda sorumluluk

üstlenmektedir. Kamu görevlileri sendikaları, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, Türkiye İnsan Hakları Kurumu-İstişare Komisyonu, Vergi Konseyi, SGK- Genel Kurulu ve SGK-Yönetim Kurulu, İŞKUR-İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu, Kadın İstihdamı Ulusal İzleme ve Koordinasyon Kurulu, MYK-Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi Kurulu, Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu ve Tüketici Konseyi gibi kurum ve kuruluşlarda sorumluluk üstlenmektedir.¹³

Bu kapsamda örneğin, işçi ve kamu görevlileri konfederasyonlarının Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'nun Yönetim ve Genel Kurul'unda, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'nun Genel Kurul'unda yer aldığı, işçi konfederasyonlarının Mesleki Yeterlilikler Kurumu (MYK)'nun Yönetim Kurulu'nda yer aldığı görülmektedir. Bu kurumlar dışında işçi ve kamu görevlileri sendikaları, birçok kamu kurum ve kuruluşu bünyesinde yer alan istişari statüdeki komisyonlarda, kurullarda ve danışma kurullarında temsil edilmektedir.

Ancak bu kurum ve kuruluşların yapısına sendikaların katılımının yeniden gözden geçirilmesi yararlı olacaktır. Örneğin, Mesleki Yeterlilikler Kurumu (MYK)'ndan yetki

“
Sosyal taraf olarak kamu görevlileri sendikaları bazen tek başına bazen işçi sendikaları/işveren örgütleri ile beraber bu kurum ve kuruluşlarda sorumluluk üstlenmektedir.

”

12 2007/21 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

13 Yıldız N. (2024), a.g.e.s. 99, 100



olarak sınav merkezi kuran MEMUR-SEN'e bağlı bir kamu görevlileri sendikası bulunmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları sürecin işleyişinde rol oynadığına göre, MYK'nın işleyiş sürecindeki yapılarda daha fazla temsil edilmesi yararlı olacaktır.

Diğer taraftan bazı kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde henüz sendika temsili söz konusu değildir. Örneğin Göç Kurulu, TRT, RTÜK gibi kuruluşlarda kamu görevlileri sendikaları da görev üstlenebilir. Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının sosyal taraf olarak daha fazla kurumda temsil edilmesi, çalışanların hassasiyetlerinin, beklentilerinin dillendirilmesi ve kurum politikalarının oluşturulması bakımından bir hayli yararlı olacaktır.¹⁴

SONUÇ

Kamu idareleri ile kamu görevlileri sendikaları / konfederasyonları arasındaki ikili sosyal diyalog mekanizmaları 2001 yılında yürürlüğe giren 4688

Sayıli Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile oluşturulmuş ve geliştirilmeye başlanmıştır. İlgili Kanunda 2012 yılında yapılan değişiklik ve aynı yıl çıkarılan yönetmelik, kamuda sosyal diyalog mekanizmalarının güçlendirilmesi adına önemli açılımlar getirmiştir.

Mevcut yapıda, bir taraftan kamu idareleri ile kamu görevlileri sendikaları arasında münhasıran oluşturulan Toplu sözleşme görüşmeleri, KGHK, KPDK, KİK, işyeri sendika temsilciliği, sendika işyeri temsilciliği şeklinde ulusal ve işkolu düzeyinde sosyal diyalog mekanizmaları bulunmakta, diğer taraftan bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yapısında ve yönetim mekanizmalarında sosyal diyaloga yer verilmektedir. Aynı zamanda sosyal diyalog mekanizmaları iş yeri düzeyinde de devam etmekte, işyeri sendika temsilciliği, sendika işyeri temsilciliği, disiplin kurulları ve bazı komisyonlar sosyal diyaloga yer vermektedir.

Gelinen noktada, kamuda sosyal diyalogla ilgili bir birikim oluştuğunu söylemek mümkündür.

14 Yıldız N. (2024), a.g.e.s. 99-103

Ancak sosyal diyalog mekanizmalarının işleyişinde zaman zaman sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu noktada sosyal diyalog mekanizmalarının etkinliğinin artırıcı şekilde yeniden düzenlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

En önemli sosyal diyalog mekanizmalarından birisi KPDK'dır. Ancak son yıllarda KPDK toplantılarının yapılmasında aksamalar yaşanmakta, aynı zamanda toplantılar belli bir gündemle gerçekleşmemektedir. KPDK toplantılarının gündemli bir şekilde gerçekleşmesi sosyal tarafların hazırlıklı gelmesini sağlayacağı gibi, her toplantıda benzer konuların mütemadiyen ele alınmasının da önüne geçecektir. Kamuda birçok sorunun çözülmesi için sosyal taraflar arasındaki iletişim ve bilgi alışverişi çok kıymetlidir. Bu noktada, KPDK toplantı sayısının artırılması, 2'den üçe çıkarılması ve tarihlerinin her yılın Şubat, Haziran ve Ekim ayları şeklinde muayyen olması önemlidir. KPDK yapısı gereği bağlayıcı olmayan kararlar almaktadır. Ancak ortak akılla, istişareyle oluşturulan ve geliştirilen kararların bir politikaya dönüşmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun için en önemli unsurlardan biri KPDK'nın performansını ölçen izleme mekanizmalarının oluşturulmasıdır. Oluşturulacak izleme

kriterleriyle beraber, KPDK'nın etkinliği arttırılabilir.

Kamuda önemli sosyal diyalog mekanizmalarından biri de KGHK'dır. Ancak hakem kurulunun yapısı tartışmalı, karar verme süreci ise bir hayli kısıtlıdır. Bu yapının daha demokratik, bağımsız ve adil ve bir şekilde yeniden gözden geçirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. KİK'ler kamu görevlilerinin çalışma koşullarını iyileştirici önemli yapılardan biridir. Bugüne kadar kamu görevlileri sendikaları ve kamu idareleri arasında kamu görevlilerinin sosyal ve özlük haklarını iyileştirici kararlar KİK kanalıyla elde edilmiştir. KİK'lerin etkinliğinin güçlendirilmesi için yılda 2 kez gerçekleştirilen KİK toplantılarının tarafların talep etmesi durumunda daha fazla yapılabilmesi imkânı getirilmelidir.

Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşlarının yapısında sosyal diyaloga değer veren yapılanmalar da söz konusudur. Bu yapılanmaların yeniden gözden geçirilmesi, kamu sendikalarının sürece katılımının artırılması, henüz sosyal diyaloga dayalı yapısı bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarının da yeniden organize edilmesi ve kamu çalışanlarının bu yapılarda temsil edilmesi, çalışanların taleplerinin gündeme getirilmesi için bir hayli önemlidir.



En önemli sosyal diyalog mekanizmalarından birisi KPDK'dır. Ancak son yıllarda KPDK toplantılarının yapılmasında aksamalar yaşanmakta, aynı zamanda toplantılar belli bir gündemle gerçekleşmemektedir.



HACI BAYRAM TONBUL: TOPLU SÖZLEŞME GÖRÜŞMELERİ HAZİRAN'DAN AĞUSTOS'A 3 AY DEVAM ETMELİ

Toplu görüşmelerden toplu sözleşme dönemine nasıl geçildi? Toplu görüşmeler nasıl yapılıyordu, toplu sözleşme nasıl yapılıyor, arada ne gibi farklar var? Toplu sözleşme yasasının eksiklikleri neler? Sorun nereden kaynaklanıyor? Kamu çalışanlarının haklarının daha iyi korunması, sorunların masada daha etkili dile getirilmesi için ne gibi bir düzenlemeye ihtiyaç var? Tüm bu soruların cevaplarını ve daha fazlasını Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı Hacı Bayram Tonbul ile konuştuk...

- Siz hem Toplu Görüşme hem de Toplu Sözleşme dönemini masada tecrübe etmiş birisiniz. 2010 Anayasa değişikliğine kadar toplu görüşme sistemi geçerliydi. Siz bu sürece hangi aşamada dâhil oldunuz? Toplu görüşme süreçlerinin nasıl geçtiğini ve sonuçlarını biraz anlatır mısınız?

Ben kamu hayatına 1987 yılında başladım. Sendikacılığın ne olduğunu uzun yıllar yaşayarak gördük. Acı tecrübelerimiz var. Bu memuriyet anıları içerisinde anlatılabilecek konular da var. 2001 yılında 4688 sayılı Kanun çıktı. Fakat bundan önce 1992 yılından itibaren başbakanlık yönergesi ile birlikte memurlar örgütlenmeye başlamışlardı. Fakat sendikalar sadece bir dernek statüsündeydi. 1995 yılında konfederasyonlar oluşmaya başladı. Memur-Sen Konfederasyonu da 1995 yılında 5 sendikayla birlikte kuruldu. O günden beri de devam ediyor. 2001 yılında Ziraat Bankası'nda çalışıyordum. Ziraat Bankası çalışanları, bugünkü adıyla Büro ve Bankacılık hizmet koluna bağlıydı.

Onların örgütlenmesi lazımdı ama Memur-Sen'in bir örgütlenmesi bankada yoktu. Dolayısıyla ben Memur-Sen olmadığı için de hiçbir sendikaya o zaman üye olmadım. 2002 yılının sonuna doğru özelleştirme kapsamında Devlet Su İşleri'ne geldik. Devlet Su İşleri'nde Enerji Bir-Sen'e üye oldum. Bir ay sonra işyeri temsilciliği, **2005 yılında da Enerji Bir-Sen Başkan Yardımcılığı görevine geldim.** Enerji Bir-Sen'de teşkilattan sorumlu başkan yardımcısıydım. Toplu görüşmeler vardı. Toplu görüşmelere aynen bugün olduğu gibi titiz ve yoğun bir şekilde hazırlanıyorduk.

Toplu Görüşmeler her yıl Ağustos ayının 1'inde başlıyordu. 15'inde bitiyordu. Memur-Sen olarak yetkili olmadığımız halde bu tarihlerde toplu görüşmelere katılıyorduk. Üç konfederasyonun üçü de katılıyordu. Yetkili konfederasyon Türkiye Kamu-Sen'di. O gün KESK'in sendikaları vardı. Memur-Sen ise Diyanet teşkilatında yetkiliydi, sonrasında belediyelerde de yetkiyi almıştı. Dolayısıyla toplu görüşmelere katılıyorduk. Toplu görüşmelerde



şöyle bir masa düzeni vardı: Görüşmeler Devlet Personel Başkanının bağlı olduğu Devlet Bakanının başkanlığında toplanıyordu. Toplantıya; Maliye Bakanlığı müsteşar seviyesinde, Planlama Teşkilatı müsteşar veya müsteşar yardımcısı seviyesinde katılırken Devlet Personel Başkanlığı Başkan seviyesinde katılıyordu. Bugün kamu işçilerinin toplu sözleşme süreçlerini yürüten iki tane kurum vardı, onlar da buraya katılıyorlardı. Fakat statü hukukuna tabi olan memurların toplu görüşmesi yeni bir durumdu. Bir geleneği veya teamülü yoktu. Toplantılar teklifler üzerinden konuşulmaktan ziyade **tabiri caizse satışmalarla ve onlara verilen cevaplarla geçiyordu** ve bugün olduğu gibi sonuca yönelik pazarlık ve bu bağlamda konuların konuşulması en son güne bırakılıyordu. En son günde ise Bakan'ın başkanlığında yapılan toplantıda "Bakan şunları kabul etti, şunları etmedi, şunu şöyle yapacağız, bunu böyle yapacağız deniyor ve kamu görevlileri tarafını imzaya zorluyorlardı. Sonuçta ya imza atıyordunuz veya imzadan imtina ediyordunuz.

İmzadan imtina ettiğiniz zaman Yargıtay 9. Daire Başkanı başkanlığında bir Uzlaştırma Kuruluna

başvuruyorsunuz. Orada taleplerinizin ne olduğuna dair savunma yapıyorsunuz. Onlar bir karar veriyorlar. O karar, Bakanlar Kurulu'na gidiyor. Bakanlar Kurulu bunu kabul ederse yürürlüğe giriyor, kabul etmezse uzlaşılan konular dahil karar hiçbir anlam ifade etmiyor ve kendi verdikleri karar uygulanıyor. Yani Toplu Görüşmenin hiçbir bağlayıcılığı yoktu. Mesela diyelim ki, siz toplu görüşme tutanağını imzaladınız. Fakat bu toplu görüşme tutanaklarını hayata geçirmek de bu sefer bürokrasinin inisiyatifine kalmış bir şey. Bu sefer her kurumda bütün bürokratları ziyaret ederek ikna etmeniz gerekiyor.

2008 yılında ben Enerji Bir-Sen'de genel başkan oldum. Memur-Sen'de de genel başkan değişimi oldu. 2008 yılında bizim temsil edilen sendika sayımız arttı. Toç-Bir-Sen de yetkiyi alınca masada yetkili sendika sayımız üçe çıktı.

2008 ve 2009 yıllarındaki toplu görüşme süreçlerinde bugünkü toplu sözleşme ikramiyesi "toplular sözleşme primi" adı altında yer alıyordu ve KESK masadan her seferinde çekiliyordu. Onlar "Toplu iş sözleşmesi yapmak istiyoruz. Burada toplu iş

sözleşmesi yok” diyordu. Gelip açılışa katılıyor, konuşmaları yapıp çekiliyorlardı. Biz Kamu-Sen ile süreci devam ettiriyorduk. Memur-Sen ve Kamu-Sen birlikte hareket ederek toplu sözleşme primi adı altında her ay 5 liralık bir ödeme kazandık. Fakat KESK bunu ana muhalefet partisi ile birlikte iptal ettirdi.

KESK’in bugün de toplu sözleşme ikramiyesi noktasında benzer yaklaşımları var. Bugün Birleşik Kamu-İş de aynı şeyi savunuyor. Toplu sözleşme primi veya toplu sözleşme ikramiyesi. “Bu isimler altında memurların yaptığı aidat ödemesini devlet karşılıyor” şeklinde konuyu çarpıtarak sahayı kirletiyorlar. Oysaki bizim o gün de amacımız şuydu: İşçilerde bir ikramiye var. Bir de biliyorsunuz dayanışma aidatı var. Bir tek memurlarda bu yok. Üye olsun veya olmasın memurların hepsi alınan haklardan eşit derecede faydalanıyorlar. Dolayısıyla **üye olan neredeyse cezalandırılıyor**. Çünkü üye olan sendikasına aidat vererek o kadar miktar düşük ücret almış oluyor ama karşılığında sendikasilara kıyasla hiçbir artı kazanımı olmuyor. O zaman bu durum sendikacılığı özendirmek yerine sendikacılığı cezalandırmak anlamına geliyor. Biz bu saiklerle yola çıktık ve sendikalı ile sendikasız arasında en azından bir fark oluşsun istedik.

Toplu görüşme -tabirimi caiz görün- bir tiyatro oyunu gibiydi. Fakat yoğun bir katılım oluyordu. Devletin en üst kademesindeki insanlar bu toplantıya katılıyorlar. Siz orada toplu görüşmelerde herhangi bir şey elde etmeseniz bile en azından memurların taleplerini en üst düzeydeki müstesharlara iletmış oluyordunuz. Her ne kadar bu açıdan olumlu bir işlevi yerine getirirse de **kararların hayata geçirilmesi açısından bağlayıcılığının olmaması tabii sıkıntılı bir durumdu**.

Biz, meseleye ILO normları ve uluslararası sendikacılık açısından bakarak her zaman toplu sözleşme ve grev hakkımızı talep ettik ve bunun için mücadele ettik. Toplu Sözleşme hakkımızı elde ettik grev hakkı mücadelemiz ise hala sürüyor.

4688 sayılı Kanun’un 15. maddesi örgütlenme özgürlüğüne yönelik **çok ciddi yasaklar içeriyor**. Bu yasakların da kalkması lazım.

İşçi sendikaları iş kolu esasına göre örgütlenirken bizde sendikalar hizmet kollarına ayrılmış durumda. 2001 yılında çıkan Kanun’a bir baktığımızda hizmet kollarının tasnifinde dengesizlikler görüyoruz. Mesela eğitim öğretim hizmet kolunun alanı çok geniş olmasına rağmen kültür hizmet kolunun alanı çok dar tutulmuş; dolayısıyla **eşit koşullarda sendikacılık yapma şansının zayıf olduğunu söylüyoruz**. Hizmet kollarının yeniden tanzim edilmesiyle ilgili taleplerimizi hala sürdürüyoruz.

- 2010 yılında bir anayasa değişikliği oldu. Toplu Sözleşme hakkı Anayasa referandumu paketine nasıl girdi? Memur sendikaları ve konfederasyonlarının sürece katkısı, etkisi ya da tepkisi nasıldı?

2009 yılında toplu görüşme masasında biz yetkili konfederasyon Memur-Sen olarak yer aldık. Masada o gün toplu görüşmeye imza atarken **toplu sözleşme hakkı konusunda çok önemli bir adım atılmasını sağlamış ve şunu ifade etmiştik**: “Biz bir daha bu masaya toplu sözleşme olmadan oturmayacağız.” O gün masada şu kabul edilmişti: Memurların toplu sözleşme ve grev hakkı masaya yatırılacak, bu hakkın önündeki engellerin neler olduğuna dair Devlet Personel Başkanlığı

başkanlığında toplantı yapılacak, bütün sendikalar ve tarafların katılımıyla sorunlar masaya yatırılacak. **Bu süreçte bir de Anayasa değişikliği gündeme geldi.** “Toplu Sözleşmeye de Toplumsal Sözleşmeye de EVET” sloganıyla gündem oluşturduk. Aynı zamanda Memur-Sen’in 2009 yılında şerh düştüğü çalışma 9-11 Şubat 2010 yılında Abant’ta yapıldı. Abant toplantısı Devlet Bakanı Hayati Yazıcı’nın başkanlığında, Devlet Personel Başkanı, Maliye’den, Devlet Planlama Teşkilatı’ndan, üniversitelerden, ilgili kurumlardan ve TODAİE’den ciddi manada katılım oldu.

Fakat konunun asli muhatabı olan kamu görevlileri sendikalarına baktığımızda gerek Kamu-Sen gerekse KESK bu toplantılara katılmadıkları gibi toplantıyı sabote etmek için de “Memur-Sen memurları Abant’ta satacak” diye aleyhimize bir yığın kara propaganda yaptılar. YouTube kanallarında bunlar vardır. Çünkü o gün sosyal medya gelişmişti. İki-üç gün süren bu toplantının sonucunda bizzat Hayati Yazıcı’nın kaleme aldığı Abant Sonuç Bildirgesi yayınlandı. Bildirgede; memurların toplu sözleşme ve grev yapmalarının önünde **herhangi bir hukuki engelin olmadığı ilan edildi.** Toplu pazarlık ve grev hakkının kullanımına ilişkin Anayasa ve yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtildi. Biz bildirgenin hayata geçmesi için çalışmalarımıza hız verdik.

Genişletilmiş Başkanlar Kurulu toplantısı yapmıştık. O toplantıdan sonra da biz 2011 yılında masaya oturmadık. Niye oturmadık? Aslında 2010 yılının 12 Eylül’ünde bir referandum yapıldı. Bu referandumda bizim toplu sözleşme hakkımızın, uyarma ve kınama cezalarının mahkemeye taşınması gibi memurların lehine birkaç tane madde anayasa hükmü olarak girdi. Fakat grev hakkına burada çekince konuldu. Grev hakkına çekince

konulmasından dolayı biz Memur-Sen olarak o referandumda ciddi bir çalışma örgütledik ama o günkü sloganımız “Yetmez ama evet” oldu. Billboardlara da bunları astık. Olumlu taraftan baktığımızda yani **slogandaki “evet”** toplu sözleşme hakkının elde edilmesinden dolayıydı. “Yetmez” diye vurguladığımız husus ise grev hakkının anayasaya girmemesiydi. Anayasa referandum ile 12 Eylül’de oylandı ve geçti. Ancak bundan sonra da kanunlaşma sürecini beklemek gerekti.

- Yeri gelmişken şunu sormak istiyorum: 2001’den 2010 yılına kadar olan süreci anlatınız. Şimdi de 2012 yılına kadar olan sürece geldik: Kanun yapım süreci. Hem kanun yapım sürecini hem de kanun yapıldıktan sonrasını ve iki dönem arasındaki farklılıkları anlatır mısınız?

Kanun yapma konusunda siyasi irade biraz ayağını diretti. Çünkü devlette var olan geleneksel korukular devreye girdi. Devlet ve onun statü hukukuna tabi memuru arasında nasıl eşit şartlarda toplu sözleşme olabileceği konusunda kafa karışıklığı yaşanıyordu. Kamu personelinin statü hukukuna tabi olduğunu, dolayısıyla böyle bir toplu sözleşme hakkının verilemeyeceğini savunanlar vardı. Biz de **gerek meclis gruplarını gerekse ilgili bakanları ve bürokratları ziyaret ederek** dünyadaki örnekleri anlattık ve bunun olurluğunu anlattık. Sonunda dönemin Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı Lütfi Elvan başkanlığında toplantılar yapıldı. Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili bakanlıklarla yapılan toplantılar oldu ve 4688 sayılı Kanun’u yenilemek yerine yasa üzerinde tadilat yaparak kamu görevlileri sendikacılığı ve toplu sözleşme kanunu haline getirilmesi noktasında anlaşıldı.

Hizmet kollarında bir değişikliğe gidilmedi. Sadece süreler noktasında değişim oldu. Ağustos ayının 1'inde toplanıyorduk. 15'ine kadar devam eden bir süreç vardı. Bu; **2 yılda bir, 1 Ağustos'tan 30 Ağustos'a kadar devam eden bir sürece** dönüşmüş oldu.

Bir de eski yapıda Yargıtay 9. Daire Başkanı'nın başkanlığındaki heyetin yerine Kamu Görevlileri Hakem Kurulu adı altında bir kurul oluşmasına karar verildi. Burada çok tartışma çıktı. İktidar Sayıştay'ı buraya eklemek istedi. Biz buna direndik ama Sayıştay yüksek yargı organı olduğunu söyleyerek Danıştay, Yargıtay veya Sayıştay başkanlarının hakem kuruluna üyelik yapacağını, başkanın tarafsız olacağını, gerisinin eşit şekilde dağıtılacağı noktasında ısrar etti. Oysaki Sayıştay Başkanı veya Sayıştay üyelerinin %90'ı hukuk nosyonu olmayan, bürokrasiden atanan insanlar. Yani hukuk altyapıları, mevzuat bilgileri yok. **Bugün bence tam da sıkıntı burada.** Bir başkan olabilir, eşit taraflar yani iki taraftan 5'er kişi toplamda başkan ile birlikte 11 kişi olabilir. Ama başındaki kişinin kesinlikle bir hakim nosyonuna, yani hukukçu nosyonuna sahip olması lazım. Mevcut haliyle bu Kurul'dan adil bir sonuç beklemek bence gafletten başka bir şey değil. Zaten sonuçlar da ortada.

Kanun yapılırken toplu sözleşmenin 2 yılda bir yapılması ve Ağustos ayında yapılması noktasında çok tartışmalar oldu. **Biz bu sürenin o gün de yetersiz olduğunu söyledik.** Kamu işvereni, bütçe hazırladıklarını, bütçeye yetiştirmeleri gerektiğini söyledi. Orta vadeli plan o zaman başlamıştı. Bize "3 yıllık orta vadeli plan yapıyoruz. Burada önümüzü görmemiz lazım. Çünkü bütçenin neredeyse %30'una yakını devlet memurlarına verilen ücretlerden oluşuyor" denildi. Tabii çetin bir müzakere sonucunda Ağustos ayının içerisinde hakem

kurulunu da dahil ederek kerhen evet dediğimiz bir durum oluştu. O günden bugüne biz bu toplu sözleşme yasaının **sakat doğduğunu** her fırsatta dile getiriyoruz.

Diğer bir önemli konu da toplu sözleşme masasında kimlerin yer alacağı yani masanın düzenlenmesi konusuydu. Dünyada konfederasyonlar toplu sözleşme yapmazlar. Konfederasyonlar çatı örgütlerdir. Sendikaları örgütlerler, onların üst kuruluşudur. Ama ülkemizde konfederasyonlara toplu sözleşme yapma yetkisi verildi. İşte, memurların statü hukukuna tabi olması, ulusal toplu sözleşme yapılması, işyeri toplu sözleşmesi yapılmaması gibi gerekçelerle konfederasyonun toplu sözleşmeyi imzalaması gerektiği ifade edildi ve bu konuda epey bir tartışma çıktı. Sonunda bir fikir birliği oluştu.

Bu sefer de hizmet kollarının masada ne yapacakları tartışma konusu oldu. Zaten memurlar da eşit haklara sahiplerse hizmet kollarının yapacağı bir şey yok. **Hizmet kollarının toplu sözleşmesinin olması-olmaması üzerine tartışma yaşandı.** Uzun ve çetin bir tartışmanın sonucunda hizmet kollarının da kendi hizmet alanlarıyla sınırlı olmak üzere toplu sözleşme yapacaklarını ve bu toplu sözleşmenin iş yeri bazında değil, yine ulusal bazda yapılmasına karar verildi.

Toplu Sözleşme hükümlerinin uygulamasının (veya uygulanmamasının) kimler tarafından denetleneceği hususu da gündeme geldi. O gün Devlet Personel Başkanı, Çalışma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü burada ağırlıklıydı. Bunlar Kanun'da vardı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte **Kanun'da bir boşluk oluştu.** Burada toplu sözleşmeye 3'üncü madde olarak bunlar eklendi.

Memurlar olarak hem statümüzü koruyup hem de toplu sözleşme yapmak o gün için bir devrimdi. Memurların çoğu bunu kabul ettiler. Tabii **sendikacılığa veya kamu hukukuna vakıf olan kişilerin bazı itirazları oldu.** Ama bizim Türk milletinde şöyle bir anlayış var. Diyoruz ki; “Kervan yolda dizilir”. O süreçte ileride bazı maddelerde değişiklik yapılabileceği de ifade edildi. Ancak 15. madde yine değişmedi. Örgütlenme önündeki yasaklar aynen devam etti.

Bu arada farklı sendikaların bir araya gelerek işyeri temsilcisi seçmesi noktasında eskiden iş yerlerine daha fazla temsilci atayabiliyorken sayı sınırlamasına gidildi. Yani olumsuz yönden bakarsak burası görünüyor. Kanun’da, işçilerin “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu”ndan bazı alıntılar da var. Orada diyor ki; **“İşyeri temsilcisini yetkili sendika belirler.”** An itibarıyla siz orada bir başka sendikaya yaşam hakkı tanıyorsunuz. Yani 50+1 de yok bizde. Çoğunluk kimdeyse 10.000 çalışanı olan bir kurumu düşünün. Burada 500 kişiyi örgütlemiş ve birinci olmuş. 500-600 tane üyesiyle birinci olmuş. Diğerlerine üye olmayanlar çok. İşyeri temsilcisi orada seçecek. Siz orada faaliyet gösteremeyeceksiniz. Çünkü ona bazı haklar tanıyor. Mesela; o iş yerinde üye yapma hakkı. O sendika çalışmalarında iş yeri temsilcisi, sendika iş yeri temsilcisi adı altında ikili bir durum oluştu. Yöneticilerin izinleri, il temsilcilerine yarım gün izin, 50’den fazla üyesi olan ilçe temsilcilerine izinler gibi. Yani yöneticilerinin hukukunu koruyan maddeler netleştirildi burada.

2011 yılında toplu görüşme yapılmadı. Biz katılmayacağız dedik ve katılmadık. Dolayısıyla memur maaşlarının zam oranı belirlenemedi. 2012 yılında ilk toplu sözleşme yapıldı. Fakat toplu sözleşme 2010 yılında yapılan toplu görüşmelerde

2012 yılının ilk 6 ayında memurlara bir iyileştirme yapılacağı hükmü vardı. Fakat 2011’in Kasım-Aralık ayı gibi hükümet tek taraflı bir ek ödeme kararnamesi çıkararak yayınladı. Biz de basından öğrendik. **Müdahale şansımız olmadı. Emsali devlet memuru başka kurumlarda olmayan memurlara ek ödeme vermediler.** Dolayısıyla büyük kitleyi oluşturan öğretmenler ve din görevlilerine herhangi bir ek ödeme verilmedi.

2012 yılındaki toplu sözleşme bu ek ödeme tartışmaları içinde geçti ve sendikalar olarak bizler 2012 yılındaki toplu sözleşmeyi imzalamadık ve dolayısıyla toplu sözleşme hakeme gitti. İlk hakem toplantısında bizim şüphelerimiz gerçekleşti. Sayıştay Başkanı’nu buraya önerdiler. Önerilen üyeler bürokrasiden gelen üyeler. Bürokratlar üstten gelen talimatları uyguladılar ve orada bir hakem gibi davranmadılar. **Bir toplu sözleşme masası tekrar oluşturulmuş havası verdiler.** Hatta Türkiye’nin iç borçları, dış borçları, alacakları, ödemeleri gibi maliyenin, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın, Devlet Planlama Teşkilatı’nın verileri bize sunulmaya başlandı. Ben o zamanki Sayıştay Başkanı’na; “Biz burada hakemiz, bunların hiçbirisi bizi ilgilendirmiyor, bizim burada uzlaşılın veya uzlaşılmayan konuları açıp görüşmemiz lazım. Türkiye’nin iç borçlarını, dış borçlarını 5 günde çözecek bir heyet değil. Burası toplu sözleşme heyeti de değil. Herkes ünvanına, pozisyonuna bakılmaksızın eşit şartlarda hakem olarak burada. Siz de hakemlerin başısınız. Dolayısıyla burayı açmanız lazım” dedim.

2 gün böyle geçti. Üçüncü gün sabah Konfederasyona gelirken ATV’den bir muhabir aradı, “Ne yapıyoruz başkanım? Bugün de toplanıyor musunuz?” diye sordu. Ben de olanları kendi zaviyemden muhabire şu ifadelerle anlattım: “Vallahi burası bir tiyatroya döndü. Yine toplu görüşme tiyatrosuna



döndü. Toplu sözleşme masası gibi oluşturdular. Üç gündür dışarıda memurlar, emekliler bizi bekliyor. Ben vicdanen rahatsızım, şu anda Konfederasyona gidiyorum, ben masadan çekileceğim.” Bu ifadeler kısa sürede haber olarak kamuoyuna yansdı.

Konfederasyona geldiğimde de bu konunun tartışıldığını gördüm. Diğer sendikalar KESK de dahil bize bakıyorlar: **Memur-Sen masaya oturacak mı, oturmayacak mı?** Çünkü iki üye bizden, birer üye onlardan geliyor. Ben başkana açık açık söyledim. Başkana bu şartlar altında hakem kurulu üyeliğini devam ettirmeyeceğimi, çünkü Kurul’dan adil bir karar çıkma ihtimalinin olmadığını, yasa yapılırken var olan şüphelerimizin gerçekleştiğini, yani Sayıştay’ın Kurul’a eklenmesinin Sayıştay’ı talimatlandıracakları anlamına geldiğini o zaman gördüğümüzü, toplu görüşme döneminde masada en üst düzey bürokratların olduğunu, şimdi ise daha alt düzeydeki bürokratları, genel müdür yardımcısı düzeyinde kadar karar verme yetkisi olmayan insanları hakem kurulu üyeliğine göndererek

buradan istedikleri kararları çıkartmaya çalıştıklarını, buradan olumlu bir kararın çıkmayacağını söyledim.

O gün hükümet bizleri ziyaret etti. İki üç defa da AK Parti grubu ziyarete geldi. İlk toplu sözleşme olması nedeniyle kamuoyunda ciddi sıkıntılar oluşmuştu. Saat 15.00’ten sonra dosyaların açılacağı, bazı konuların görüşüleceği sözü verilince tekrar masaya döndük. Masada hizmet kolları ve genelle ilişkin 6-7 tane madde geçti. **Bir de maaşlarda yarım puanlık artış yapıldı**, yani yüzde 4’ten 4,5’e veya 3’ten 3,5’e çıkarıldı.

Burada demek istediğim şu; toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçmek, toplu sözleşmenin 2 yılda bir yapılması enflasyonist sistemlerde sakıncalı. Enflasyonun durağan olduğu durumlarda ise 2 yılda bir yapılması mümkün. Kanun’da iki yılda bir yapılabileceği gibi gerek görüldüğü takdirde her yıl yapılabileceği gibi esnek bir madde olsaydı bugünkü enflasyonist ortamda tekrar görüşme imkanımız olurdu.

- **Toplu sözleşme görüşmeleri nasıl yapılıyor? Aslında burada tasnif var, tutanak sistemi var. Süre çok kısıtlı ve konu çok fazla. 4 milyona yakın kamu görevlisi, 2 milyona yakın kamu görevlisi emeklisi var. Süreç içerisinde işveren tarafı nasıl bir politika yürütüyor veya maddeler nasıl geçiyor?**

Şimdi şöyle söyleyeyim. Toplu görüşmeye çok geniş bir taraf kitlesi katılıyordu. Görüşmeler kayıt altına alınıyordu. Bakan kesinlikle başkanlığı bir başkasına devretmiyordu ve 3 konfederasyon ile konfederasyonların başkan yardımcıları veya hukukçuları da izleme imkanına sahipti. Karşı tarafta da üst düzey bürokrat kesimi vardı. Fakat toplu sözleşme kanunu çıktıktan sonra yönetmelikleri de hazırlandı. En mükemmel kanunu yapılırsa da uygulama eğer birileri tarafından bozuluyorsa sizin orada yapacağınız çok da bir şey kalmıyor. Kanun'un nasıl uygulanacağını, münferit olarak tercihe bırakıldığı tüm süreçlerde sıkıntı yaşanır. **Kanun, masaya katılacakları üst düzey şeklinde ifade ederken, uygulamada uzman düzeyine kadar düşülüyorsa Kanun'u uygulayanlar tarafında sorun var demektir.**

Kanun'un önceki halinde, kamu işveren heyetinin başkanı "Devlet Personel Başkanının bağlı olduğu

bakan" olarak belirlenmişti. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-ne geçişle birlikte madde "Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan" olarak değiştirildi. **Devlet Personel Başkanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlandıktan sonra Kamu İşveren Heyetine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı başkanlık etmeye başladı ve toplu sözleşmelere o katılmaya başladı.** İlk toplu sözleşme görüşmemize o günkü bakan Faruk Çelik nezaret etti. Yine bürokratlar katıldı. Hizmet kolu toplu sözleşmeleri de aynı bürokratlarla yapılıyordu. Benim bir itirazım oldu. Dedim ki; "Burada kurumları çağırıyoruz. Mesela Enerji Bakanlığı'nın taleplerini görüşüyoruz, Maliye Bakanlığı'ndaki veya Devlet Planlama Teşkilatı'ndaki bürokratlar bunlara karar veriyorlar. Oysaki Enerji Bakanlığı'nın kendi ihtiyaçları var. Bunu dile getirmesi lazım." Faruk Çelik bir yazı yazarak hizmet kolu toplu sözleşme görüşmelerine kurumların da katılmasını istedi. Fakat bu zaman içerisinde katılımcılar en üst düzeyden en alt düzeye düşmeye başladı. Hem kurumlarımız hem de belki bunları davet eden kişiler gizli bir görüşme mi yapıyorlar bilmiyorum.

Teklif verme konusunda da sorunlar var. Yönetmelikte diyor ki;



"Burada kurumları çağırıyoruz. Mesela Enerji Bakanlığı'nın taleplerini görüşüyoruz, Maliye Bakanlığı'ndaki veya Devlet Planlama Teşkilatı'ndaki bürokratlar bunlara karar veriyorlar. Oysaki Enerji Bakanlığı'nın kendi ihtiyaçları var. Bunu dile getirmesi lazım."



toplu sözleşme görüşmeleri şu tarihte başlanır, önce gündem hazırlanır. O gündeme göre taraflar tekliflerini zaten bir hafta öncesinde veriyor. Taraflar dediğin zaman birden fazla olduğu anlaşılıyor. Şimdi yönetmelikte de var. Masaya oturan üç tane konfederasyon da teklif veriyor ama yetkili konfederasyonun teklifleri orada tartışmaya açılıyor. Kamu işvereni ise bizim taraf olarak vermiş olduğumuz taleplerden **sadece yüzdellik zamma ilişkin bir açıklama yapıyor**. Onun dışındakilere ilişkin herhangi bir teklif açıklaması olmuyor.

Tekliflerimiz görüşme masasında ele alınıyor. Bazılarında mutabık kalıyoruz. Bazılarında kısmen mutabık kalıyoruz. Bazılarında da anlaşamıyoruz. Fakat bunlarla ilgili herhangi bir tutanak tutulmuyor. Yönetmelikte tutanak tutulmayacak diye bir şey yok. Tutulmasına dair bir emir de yok. Bu tamamen tarafların inisiyatifine kalmış bir durum. Fakat devletin dili yazıdır. Devlet yazıyla kendini ispatlar. **Bu teamül işletilmiyor. Güven sorunu oluşuyor**. İlk üç sözleşmede bir güven sorunu, bir problem yoktu. Fakat ondan sonra bürokratların değişmesi, bakanın değişmesi ile farklı tavırlar oluştu ve buna bağlı bir güven bunalımı da başladı. Tutanak yoksa siz Hakem Kurulu'na neyi götüreceksiniz? En son tamamı uyuşmazlıkla sonuçlanan 5. Dönem Toplu Sözleşmede aslında son güne kadar birçok şey tartışıldı. Fakat tutanaklar tutulmadığı için yani uzlaşmazlık tutanağı da uzlaşma tutanağı da tutulmadığı için görüşmelerde uzlaştığımız konular hiç konuşulmamış gibi Hakem'e gönderildi. **Hakem Kurulu; "Ben neye hakemlik yapacağım" diye düşünmeye başladı**. Bu bence hem yasal hem de anayasal suçtu. Fakat bu suçu icra edecek bir makam olmadığı için maalesef memurların o 5 günlük süreçte bizim görüşlerimiz alınarak veya bizim kendi tuttuğu-

muz tutanaklara itibar edilerek yapıldığı görüntüsü verildiyse de inandırıcı değildi. Sonuçta hizmet kollarında üzerinde mutabık kaldığımız konularda geriye gidiş söz konusu oldu. Dolayısıyla bu yaşananlar, güven esasına göre bu işin yürümeyeceğini, her şeyin kayıt altına alınması gerektiğini, hatta imza altına alınması gerektiğini bir daha görmüş olduk. **Bakanın veya üst bürokratin tutumuna göre değişen bir toplu sözleşme yerine yasaların, uluslararası anlaşmaların güvencesi altında toplu sözleşme tutanaklarının hazırlanması ve ona göre herkesin yol haritasını çizmesi lazım**.

- Bu sıkıntıların giderilebilmesi için 4688'de neler değişmeli, ne gibi düzenlemeler yapılmalı?

4688 sayılı Kanun'la ilgili Memur-Sen olarak en az 4 defa madde madde çalışmışlığımız var. Bunları ilgili yerlere de sunduk. Fakat ben şunu yine söylüyorum. Siz ne kadar mükemmel yasa yaparsanız yapın karşınızdaki kelimeleri irap ederek onun içerisinden bir şeyler çıkartmaya çalışıyor ve kamu gücünü de kullanarak bunu yapıyor. Kamu işvereni de ikna ediyor. Sizin burada yapacağınız iş, karşı tarafı ikna yoluna gitmek. Bunu da yapamıyorsanız eylemlilik sürecine gitmek. Bu eylemlilik süreci de güçlü iktidarlarda çok bir anlam ifade etmiyor. Kaybedilen kaybedildiği yerde kalıyor. Mesela 2015 yılında biz servis hakkını aldık. Enerji Bir-Sen olarak koruyucu giyim kazanımımız 2012'den beri var. 2013'ten bu tarafa fazla mesaimiz var. Bu fazla mesai kazanımımız fiks olarak ödenmesi gerekmesine rağmen bugün gelinek noktada; "Bunlar fiks değil fazladan yapılan mesai olarak yorumlanıyor. O zaman ben de soruyorum onlara: "Niye oraya 75 saat fazla mesai ödenir



diyorsunuz?”. “İşte öyle yazdık” diyor. Yani her dilde olduğu gibi bizde de kelimeler irap edilerek yeniden yorumlanmak isteniyor. İşte öyle yazdık ya da istediğimiz gibi uygularız mantığı olduğu müddetçe mağdur sadece kamu görevlisi olur.

İşçi sendikalarında TÜHİS diye bir kurum var. Bunlar ihtisas etmiş, orada çalışmışlar. Bunlar hazırlıyorlar, bunlar muhatap oluyorlar ve iş yeri toplu sözleşmesi yapıyorlar. Ulusal toplu sözleşme de yapmıyorlar. Fakat bizde Devlet Personel Başkanlığı bu konuda ihtisas etmiş bir kurumken Devlet Personel Başkanlığı'nın kaldırılıp görev alanının 5-6 ayrı kuruma dağıtılmasıyla birlikte bizim muhatabımız kalmadı. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'da ilk yapılması gereken değişiklik, toplu sözleşmenin ihtisas etmiş bir ekibin sekretaryasında yapılması. **Hangi bakanın Kamu İşveren Heyet Başkanı olarak toplu sözleşmeye katılacağından daha önemli olan ihtisaslaşmış bir ekiple toplu sözleşmenin yürütülmesidir.** Yani bugün Strateji Bütçe Başkanı değişiyor mesela. Ben derdimi yeni gelene anlatacağım. Derken o gidiyor

başkan yardımcısını gönderiyor. Başkan yardımcısı da bu konuda yeterli bilgiye sahip değilse toplu sözleşmeye ne katkı sunuyor ne de elini taşın altına koyuyor.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçtik. **İdari İşler Başkanı bu toplantılara hiç girmiyor, Personel Prensipler Genel Müdürü'nü gönderiyor.** Onun da bir karar alma durumu yok. Dolayısıyla şu anda geldiğimiz nokta; belki de toplu görüşmelerdeki katılım seviyesinden daha düşük seviyeli bir katılımı görüşmeler yapılmaya başlandı.

Bütçenin üçte birinden fazlasını ilgilendiren, memur ve memur emeklileriyle birlikte 6.5 milyon insanı ve onların ailelerini etkileyen toplu sözleşmenin daha üst düzey yetkililerle ve daha bir ciddiyetle yapılması lazım. **Bu ciddiyeti de bizim her seferinde dile getirmemiz lazım.** Dediğim gibi 4688 sayılı Kanun değiştirilir, siz en mükemmelini getirirsiniz. Adamlar ne anladıysa onu yapıyorsa bir anlamı yok. Bu yasa aynı yasayken Faruk Çelik zamanında tutanaklar tutuldu. Jülide Sarieroğlu Hanım zamanında bir şey olmadı ama Sayın

Zehra Zümrüt Selçuk'un Bakanlığı döneminde yapılan 5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde ise tutanak falan tutulmadı. Ne yapacaksınız? Yasa aynı yasa. Yönetmelik aynı yönetmelik. Değişen hiçbir şey yok. Kurumlar da değişmemiş, katılanlar da aynı. İdarecilerin yaklaşımına veya ülkenin o günkü ekonomik durumuna bağlı olarak verilen talimatlar doğrultusunda iş yapan bir sistem var. Bunun bir an önce düzeltilmesi lazım.

Hem Kanun düzeltilmeli hem de sendikalar ve konfederasyonlar bu noktada daha inisiyatif almalı diye düşünüyorum.

Düzeltilmesi gereken konulara tek tek girersek buna zaman yetmez fakat öncelikli birkaç meselemin altını çizmekte fayda var. Kanun'un, amaç ve kapsamının yeniden düzenlenmesi lazım. Toplu sözleşmede sadece memurların mali ve sosyal haklarını görüşebiliyoruz. Mesela memurların izin haklarını toplu sözleşmede konuşmuyoruz. Yine mesela **"3600 ek gösterge özlük hakkı mıdır, mali hak mıdır?"** diye siz masaya götürüyorsunuz. Kamu işveren tarafı diyor ki "Bu özlük hakkıdır, görüşemezsiniz". Diyelim ki o konu görüşülecek konular arasına yazıldı, "Bir defa yazılmışsa mali hak olmuştur" deniyor. Neyin özlük, neyin sosyal neyin mali haklarla ilgili olduğu tartışmaları içinde toplu sözleşme yapıyoruz. **Oysa kamu görevlisinin hangi alanda sorunu ve beklentisi varsa toplu sözleşmenin konusu olabilmeli.** Biz memurların işe alımından ölümüne kadar var olan bütün konuların masada görüşülebilmesi gerektiğini ifade ediyoruz.

Ayrıca süre uzatılmalı ve tutanak sistemine de mutlaka geçilmeli. Süre en az üç ay olmalı. Mesela Haziran'dan başlanır Ağustos sonunda biter. Yine toplu sözleşmede kamu işveren tarafında katılımcıların en üst bürokrasiden olması lazım. **Hakem**

Kurulu'nun yapısı kesinlikle ve kesinlikle değişmeli. Hakem Kurulu'nun kararlarının yargıya taşınabilmesi de sağlanmalı. Yargıya taşınamayan bir idari karar olmaz. Toplu Sözleşme kararlarının uygulanmasını takip edip izleyecek TÜHİS gibi uzmanlaşmış bir kurum olmalı. Bugün geldiğimiz noktada kamu kurumlarına, bakanlıklara yazmış olduğumuz yazılara bile süresinde cevap verilmiyor. Vermek istemiyorlar. Hatta görüşler birbirleriyle oldukça çelişkili.

Uyuşmazlıkların çözümünde ara mekanizmalar oluşturulmalı, yargı yeri olarak da iş mahkemeleri de yetkili kılınmalı. Sosyal diyalog mekanizmaları daha etkin ve sonuç alıcı olmalı. **Grev hakkı mutlaka getirilmeli.** Dayanışma aidatı olmalı. Örgütlenme özgürlüğü önündeki yasaklar kaldırılmalı, herkes sendika üyesi olabilmeli. Toplu sözleşme özerkliği vurgulanmalı, sözleşmenin kanun hükümünde, hükümlerinin de bağlayıcı olduğu vurgulanmalı, hukuki statüsü buna göre netleştirilmeli. Kısaca mevcut Kanun'umuz ILO normlarına uygun olarak tümüyle yenilenmeli.

Biz yediğimiz taşları biliyoruz. Siz şu anda taşın acısını değil rüzgarını bile hissetmiyorsunuz. Ama biz o süreç içerisinde yediğimiz dayakların acısını hatırlıyoruz. Tabii anılar tazelandıkçe acılar da tazeleniyor. Geldiğimiz noktada bize soruyorlar, kamu sendikaları ne yaptı diye. Bugün 1007 tane kazanım elde edilmiş. **Bu 1007 kazanımın çoğu toplu sözleşme sürecinde elde edildi.** Çok az kısmı toplu görüşme sürecinde elde edildi. Bir kısmı ise hukuki süreçlerle elde edilen kazanımlar. Bunların kamu personeli tarafından da görülmesi lazım.

- Zaman ayırdığınız ve sorularımızı kapsamlı ve doyurucu bir şekilde cevapladığınız için teşekkür ederiz.

TOPLU SÖZLEŞMEDEN YARARLANMA HAKKI VE DAYANIŞMA AİDATI

Giriş

Özgürlük ve eşitliği sağlamak hukukun en temel görevlerindedir. Bu görevi yerine getirirken meydana çıkabilecek sorunları çözmek ve dengelemek için hukuk, birtakım araçlar kullanır. Toplu sözleşme uygulamasında yetkili sendika üyesi olmayan çalışanlardan alınan dayanışma aidatı bu araçlardan biri olarak değerlendirilebilir. Gerçekten de dayanışma aidatı bir taraftan sendikal hak ve özgürlüklerin kendi aralarında, diğer taraftan sendikal hak ve özgürlükler ile eşitlik ve ayrımcılık kavramları arasında ortaya çıkan gerilimleri gidermekte ve ilişkileri dengelemektedir. Bu itibarla hukukumuzda dayanışma aidatı hukuki düzenleme ve koruma altına alınmış bulunmaktadır.

Dayanışma aidatına ilişkin gerek yüksek yargı kararlarına gerekse doktrine bakıldığında, genellikle dayanışma aidatının çalışanların sendikal özgürlüğünü teminat altına aldığı gibi çalışanlar arasında eşitliği sağladığına da vurgu yapıldığı görülmektedir. Ayrıca çalışanların sendikalara üye olmasını teşvik edici özelliğiyle en temel insan haklarından olan çalışma özgürlüğünün vazgeçilmez kurucu unsuru niteliğindeki sendikaların varlığını destekleyip koruduğuna işaret edilmektedir. Dolayısıyla **dayanışma aidatı kurumu sendikal özgürlüğün ve eşitliğin korunmasına yardımcı**

olurken çalışma özgürlüğünü de desteklemektedir.

Türk hukukunda 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenen dayanışma aidatı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda somut norm düzenlemesi şeklinde yer almamaktadır. Ancak dayanışma aidatını kamu görevlileri sendikacılığı bakımından yasaklayıcı bir hüküm de bulunmamaktadır. Doktrinde toplu sözleşmenin kişi yönünden kapsamı ve toplu sözleşmeden yararlanma başlığı altında incelenen dayanışma aidatının, kamu görevlileri sendikacılığı bakımından varlığı ve önemi ile kamu görevlilerine yönelik toplu sözleşmelerde uygulanma imkanı, daha çok özgürlük ve eşitlik sorunları bağlamında değerlendirilmekte olup hukuki ve yasal zemini bu çerçevede ele alınmaktadır.

1. Dayanışma Aidatı ve Hukuki Zemini

Dayanışma aidatı; sendika ile işveren arasında akdedilen toplu sözleşmeden, sözleşmenin tarafı olan sendikaya üye olmadığı halde yararlanmak isteyen çalışanların taraf sendikaya ödedikleri aidat olarak tarif edilebilir. 24.07.1963 tarih ve 11462 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

* dr.askadioglu@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0877-4513.



giren 275 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla dayanışma aidatı düzenlemesi ilk olarak ulusal mevzuatımıza girmiştir.

Dayanışma aidatı kurumu Türkiye'de sendikacılığın oldukça aktif yıllarını yaşadığı 275 sayılı Kanun döneminde uygulamada sıkı şekilde benimsenmiştir. Öyle ki, 12 Eylül 1980 askeri darbesinin hemen ardından 27.12.1980 tarih ve 17203 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2364 sayılı Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesiyle dayanışma aidatı, olağanüstü bir dönem olmasına rağmen yine yasal zeminini korumuştur. 1982 Anayasası döneminin başlamasıyla birlikte 275 sayılı Kanunun yerine 7.5.1983 tarih ve 18040 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 05.05.1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda ve yine bu kanunun yerine çıkarılan halen yürürlükteki 18.10.2012 tarih ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda dayanışma aidatı yasal zeminine sahip olmaya devam etmiştir. Böylece sendika hak ve özgürlü-

ğünün anayasal nitelik kazanmasından itibaren dayanışma aidatı, Türk iş ve sendika hukukunun değişmeyen kurumlarından biri olmuştur.

Dayanışma aidatı düzenlemesi esasen İsviçre hukukundan alınmıştır. Zaten dayanışma aidatı kurumu İsviçre'deki toplu iş hukuku sisteminden ortaya çıkmıştır. Uygulamada haklı olarak, toplu sözleşmeden zahmetsizce yararlanmak adalet ve eşitlik anlayışına aykırı kabul ediliyordu. Bundan dolayı sendikaya üye olmadığı ve üyelik aidatı ödemediği halde sözleşmeden faydalanan işçiler "bedavacı / free rider / Trittbrettfahrer" olarak anılmak suretiyle eleştiriliyordu. Böylece uygulamada sözleşmeye bağlılık (fidélité au contrat) ve dayanışma aidatı (contribution de solidarité) kavramları ortaya çıkarak sendikaya zorunlu üye olma ile külfetsizce toplu sözleşmeden yararlanma arasındaki açmazın giderilmesi sağlandı. Buna göre toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyelerinin sendikaya aidat ödeyerek sözleşmeye bağlı olmaları sağlandığı gibi, sendikaya üye olmayan çalışanların da sendikaya dayanışma aidatı ödeyerek toplu sözleşmeye bağlı olmaları hukuken temin

edilmiş oldu. Uygulamada yerleşen dayanışma aidatı kurumu, 1956 yılında yapılan değişiklikle İsviçre Borçlar Kanunu'na (m. 322 bis/1; 1971 sonrasında m. 356 b/1) da alınmak suretiyle somut norm düzenlemesi kapsamına alınmış oldu.¹

Alman hukuk sisteminde ise dayanışma aidatını düzenleyen veya yasaklayan somut bir hüküm bulunmamakla birlikte İsviçre Hukukundakine benzer uygulamalara genel itibariyle karşı çıkılmadığı, hatta bu tür uygulamaların desteklendiği görülmektedir. Toplu sözleşmeye taraf olan sendikanın üyesi olmadığı halde sözleşmeden yararlanmak isteyen çalışanın, sendika üyelik aidatını geçmeyen tutarda bir dayanışma aidatı ödemesinin sendikal hak ve özgürlüklere aykırı olmadığı, bu nedenle toplu sözleşmelere dayanışma aidatına dair hükümlerin konabileceği genellikle kabul edilmektedir. İngiltere'de de sendikaların prensip olarak sadece üyelerini temsil edebildiği kabul edilir. Sendika üyesi olmayanların özellikle toplu sözleşme uygulamasında sözleşmeyi akdeden sendika tarafından temsil edilip edilemeyecekleri tar-

tışmalıdır.²

Evrensel hukuk ilkeleri açısından bakıldığında hak ve sorumluluk doğurucu işlem olarak sözleşmelerin, sözleşme sonucu hak sahibi olacak veya yükümlülük altına girecek kişilerin bizzat kendilerince veya yetkili temsilcilerince akdedilmesi gerekliliği tartışmasızdır. Nihayetinde bir sözleşme olan toplu sözleşmelerin de bu gerekliliğe uygun biçimde akdedilmesi gerekir. Bu nedenle toplu sözleşmelerin tarafı olarak sendikaların sadece üyeleri adına sözleşmeyi imzalayabileceği açıktır. Böyle bir durumda ise, sendika üyesi olmayan çalışanlar için iki durum söz konusu olacaktır. Birincisi; zorla sendika üyesi olacaklar ki, bu durum sendikaya üye olma veya olmama özgürlüğünü ihlal edecektir. İkincisi; sendikaya üye olmadan ve hiçbir külfet altına girmeden toplu sözleşmeden yararlanacaklar ki, bu durum ise sendika üyesi olanların aleyhine olarak eşitliğe aykırı olacaktır.

İşte bu gerilimi gidermek için üçüncü bir durum oluşturacak olan dayanışma aidatı kurumu ihdas edilmiştir. Buna göre toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın

Sendika üyesi olmayanların özellikle toplu sözleşme uygulamasında sözleşmeyi akdeden sendika tarafından temsil edilip edilemeyecekleri tartışmalıdır.

1 Turhan ESENER & Ender DEMİR, (2019), Toplu İş Hukuku -Toplu İş Sözleşmesi-, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s. 66-67; M.Polat SOYER, (2022), "Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler", Çalışma ve Toplum, 1(72), s. 95-96.

2 Aziz Can TUNCAY & Burcu SAVAŞ KUTSAL, (2019), Toplu İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, s. 310-311.

üyesi olmayan çalışanların, toplu sözleşmeden dayanışma aidatı ödeyerek yararlanmaları sağlanarak, bir taraftan bireysel sendika özgürlükleri ihlal edilmemiş olacak diğer taraftan da sendika üyesi olanlar aleyhine eşitsizliğe yol açılmamış ve kolektif sendika özgürlüğü de ihlal edilmemiş olacaktır.³

Dolayısıyla dayanışma aidatının eşitlik ilkesine aykırı olması şöyle dursun, bilakis onu koruduğu söylenmelidir. Nitekim ülkemizde yerel yönetimlerde imzalanan sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak açılan davalarda gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekse Danıştay'ın dayanışma aidatını temelde eşitliğe aykırı kabul etmediği görülmektedir. Sözleşmeyi imzalayan sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden, yetkili sendika üyelerinin ödediklerinden fazla tutarda dayanışma aidatı alınmasını dahi Anayasa Mahkemesi hukuka uygun görmektedir.

Danıştay ise üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı toplu sözleşme dönemlerinde imzalanan yerel yönetim hizmetleri hizmet koluna yönelik toplu sözleşmelerindeki, ilgili kurumlarda sosyal denge sözleşmesini imzalayan sendikaya üye olan kamu görevlileri ile üye olmayan kamu görevlileri arasında farklı tutarda dayanışma aidatı alınmasını öngören hükümleri, 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasındaki ayrımcılık yasağına girdiği gerekçesiyle iptal etmiştir. Ancak burada, Danıştay'ın da dayanışma aidatını mutlak olarak eşitliğe aykırı görmediği, sadece yetkili sendika üyesi olanlarla olmayanlar arasında ayırım yapılmasını eşitliğe aykırı gördüğü özellikle vurgulanmalıdır.

2. Sendikal Hak ve Özgürlükler Açısından Dayanışma Aidatı

Sendikal hak ve özgürlükler ikinci kuşak haklar olarak anılan ekonomik ve sosyal nitelikli temel insan haklarının en önemlilerinden biridir. Özellikle Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan modern demokratik ulus devletlerde kapitalist ekonomik sistemin de etkisiyle emeğin gücü ve etkisi toplumsal yaşamın tümünde gittikçe artmıştır. Böylece üretimin sermaye ve hammadde ile birlikte üçlü sacayağından biri olan emeğin işveren karşısında organize hareket etme zorunluluğunun ortaya çıkması nedeniyle sendikal hak ve özgürlükler ikinci kuşak haklar demetinin belki de en önemlisi haline gelmiştir.⁴

Bu itibarla günümüzde temel bir insan hakkı olarak tüm uluslararası belgelerde ve birçok anayasada sendika hak ve özgürlükleri yer almaktadır⁵. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da sendika hakkı "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısımın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmiştir. Türkiye'de sendika hak ve özgürlüklerinin anayasal düzlemde gelişim sürecinin, her ne kadar 1961 Anayasası'ndan 1982 Anayasası'na doğru nispi bir gerileme yaşadığı söylenebilirse de, esasen olumlu yönde geliştiği ifade edilebilir. Gerek ulusal gerekse uluslararası açıdan toplumsal koşulların bu durumu zorladığı söylenebilir. Ancak daha önemlisi sendikaların, özellikle işçi sendikalarına göre daha yeni olan kamu görevlileri sendikalarının,

3 Fevzi ŞAHLANAN, (2020), Toplu İş Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s.444-445.

4 Mesut AYDIN, (2016), "1982 Anayasasında Sendika Kurma Hakkı ve Sınırlanması", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 3 (2), s.61-62.

5 TUNCAI & KUTSAL, (2019), s.29.

temel sendikal faaliyet ve görevleri kadar, sendikal hak ve özgürlükler önündeki engelleri aşmada ve buna yönelik enstrümanlar geliştirmede sürekli bir çaba ve mücadele içinde olduğu görülmektedir. Dayanışma aidatının da bu çaba ve mücadele içinde yer aldığı ifade edilmelidir.

Sendika özgürlüğü, bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılır. Anayasanın 51'inci maddesinde belirtildiği üzere sendika hakkı temel olarak sendika kurma, sendikaya üye olma veya olmama ile üyelikten çekilme özgürlüklerini kapsar. Bu haklar bireysel sendika özgürlüklerini oluşturmaktadır.

Bireysel sendika özgürlüğü de olumlu sendika özgürlüğü ve olumsuz sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olumlu sendika özgürlüğü, temel olarak sendika kurma hakkı ve sendikaya üye olma hakkını ifade eder. Olumsuz sendika hakkı ise, sendikaya üye olmama veya daha önce üye olunmuş bir sendikanın üyeliğinden ayrılma haklarını ifade eder. Burada birey, kendinden güçlü olan işveren ve sendika karşısında korunmaktadır. Çalışanın kendi özgür iradesini ve tercih hakkını kullanması sağlanarak sendika kurma, sendikaya üye olma veya olmama ve sendika üyeliğinden çekilme özgürlüklerini dışarıdan hiçbir baskıya maruz kalmadan kullanabilmesi amaçlanmaktadır.⁶ Bireysel sendika özgürlüğünün diğer bir alanını da üyelerin özgür iradeleriyle sendika organlarına ve faaliyetlerine katılma hakları teşkil eder. Bu kapsamda çalışanların, üye oldukları sendikaların kanunda ve tüzükte belirlenmiş zorunlu ve ihtiyari organlarına girme, sendikal nitelikli görevler alma, gerek bu görevlerin gerekse üye olmanın doğal bir sonucu olarak sendikal eylem ve faaliyetlere katıl-

ma veya görev ve yetkilerini kullanma hakları bulunmaktadır.

Bireysel sendika özgürlüğünün yanında, en az onun kadar önemli olan kolektif sendika özgürlüğü de bulunmaktadır. Bireysel sendika özgürlükleri bireyin işveren ve sendika karşısında irade özgürlüğünü korumayı hedef edinmişken, kolektif sendika özgürlükleri sendikaların varlık ve faaliyetlerini devam ettirmelerini, özellikle üye kaydı yapabilmelerini, bir araya gelip serbestçe birleşmelerini veya uluslararası kuruluşlara üye olmalarını amaçlar. Kolektif sendika özgürlüğü, bireysel sendika özgürlüğünün gerçek anlamda var olmasını sağlama işlevini yerine getirmektedir. Zira kolektif sendika özgürlüğü olmadığında, yani sendikaların varlık ve faaliyetlerini devam ettirmeleri teminat altına alınmadığında bireysel sendika özgürlüklerinin kullanılması fiilen imkansız olacaktır.

Sendikal haklar, en temelde sendikaların var olmasını ve gerektiği gibi özgürce faaliyette bulunmasını sağlamayı amaçlar. Anayasa'da "sendika kurma hakkı" başlığıyla çalışma ve sözleşme hürriyeti kapsamında düzenlemesi de dikkate alındığında temel hak ve hürriyetler bakımından sendikal özgürlüklerin ana odağını sendikaların varlıklarını devam ettirmeleri olduğu rahatlıkla söylenebilir. Zira insanların çalışma ve buna ilişkin sözleşme yapma özgürlüklerinin gerçek ve tam anlamıyla kullanabilmesi genel itibarıyla sendikaların gerçek ve tam anlamıyla var olabilmesine bağlıdır.

Dolayısıyla sendikaların varlığı ve faaliyetlerini devam ettirmesi öncelikle mevzuatın bu konudaki yeterliliğine bağlıdır. İkinci olarak, sendikaların hakikaten ve fiilen var olabilmeleri, üyelerinin var olmasına bağlıdır. Bu nedenle sendikaların üye

⁶ Fikret EREN, (1974), "Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyelikten Ayrılma Hakkı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 31, S: 1, s. 252.



yapabilmesini sağlayıcı, çalışanların üye olmalarını teşvik edici düzenleme ve uygulamalar sendikal hak ve özgürlükler için vazgeçilmez nitelikte hususlardır. Öyleyse sendikal hak ve özgürlüklerin gerçek ve tam anlamıyla var olabilmelerinin, sonuçta sendikaların üye sayılarını artırıcı ve çalışanların üye olmalarını teşvik edici düzenlemelere, kararlara ve uygulamalara bağlı olduğu ortadadır.

İşte dayanışma aidatı, sendikaların üye yapmalarını ve çalışanların üye olmalarını teşvik edici işlev görmektedir ve böylece aslında sendikal hakların, bilhassa kolektif sendika özgürlüğünün korunmasına yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte dayanışma aidatı sadece kolektif sendika özgürlüğünü değil, bireysel sendika özgürlüğünü de korur. Hukukumuzda konuyu düzenleyen 6356 sayılı kanuna bakıldığında, dayanışma aidatının, toplu iş sözleşmesini akdeden yetkili sendikanın üyesi olmayan çalışanların sözleşmeden faydalanmasını sağladığı görülmektedir. Dayanışma aidatı

ödemek suretiyle bir taraftan sendikasız işçiler sendikaya ve işverene karşı korunmuş, diğer taraftan yetkili sendikaya değil de başka bir sendikaya üye olan işçilerin sendika tercih etme özgürlükleri korunmuş olmaktadır.⁷

Böylece dayanışma aidatı sendikaların üye kazanmalarını sağlayarak örgütlenmelerini ve varlıklarını devam ettirmelerini temin etmek suretiyle kolektif sendika özgürlüğünü korurken, aynı zamanda çalışanların sendikaya üye olmama, istedikleri sendikaya üye olabilme ve istedikleri takdirde sendika üyeliğinden çekilme hususlarında tercih haklarını özgürce kullanmalarını sağlayarak olumlu ve olumsuz bireysel sendika özgürlüklerini korumaktadır. Bu itibarla Türk hukukunda dayanışma aidatı doktrinde de genel itibarıyla olumlu olarak değerlendirilmekte, dayanışma aidatı sisteminin Türkiye’de sendikacılığın ve dolayısıyla sendikal hak ve özgürlüklerin gelişimine katkı sağladığı dile getirilmektedir.⁸

7 Tarkan ZENGİN, (2022), “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşmeden Yararlanması ve Dayanışma Aidatı”, 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, Ankara, s. 178.

8 Melda SUR, (2020) İş Hukuku - Toplu İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 358; ŞAHLANAN, (2020), s. 444; Ömer EKMEKÇİ, 2021, Toplu İş Hukuku Dersleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 390; TUNCAY & KUTSAL (2019), s. 309-310; Ünal NARMANLIOĞLU (2016), İş Hukuku II - Toplu İş İlişkileri, Beta Yayınları, İstanbul, s. 443-444.

3. Toplu Sözleşmeden Yararlanma Bakımından Dayanışma Aidatı

6356 sayılı kanun, “Toplu iş sözleşmesinden yararlanma” başlıklı 39’uncu maddesiyle konuyu müstakil bir maddeyle düzenlemiştir. 4688 sayılı kanunda ise, toplu sözleşmeden yararlanma ibaresi yer almamakta, toplu sözleşmeyi genel itibariyle idare hukuku kapsamında düzenleyici işlem görme tutumunun bir uzantısı olarak toplu sözleşmenin sadece uygulanmasından söz edilmektedir. Buna göre kanunun 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında konu şöyle düzenlenmiştir: “*Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.*”

6356 sayılı kanuna bakıldığında 25’inci maddenin ayırım yasağını düzenleyen ikinci fıkrası aynen şöyledir: “*İşveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz. Ücret, ikramiye,*

prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklıdır.” Düzenleme, ayırım yasağını sendikal hak ve özgürlüklerin tümü dikkate alınmak suretiyle ve olması gereken makullükle ele almıştır. 4688 sayılı kanunda ise, bunun tersine, bizzat kanunun temel gerekçesine aykırı ve sendikaların var olmalarını engelleyecek biçimde, diğer bir ifadeyle sendikal hak ve özgürlüklerin sadece bir tarafını dikkate alacak şekilde, keyfi değerlendirmelere ve uygulamalara mesnet yapılabilecek bir düzenleme yapılmıştır.

Benzer şekilde toplu iş sözleşmesinden yararlanma konusu 6356 sayılı kanunun 39’uncu maddesinin birinci fıkrasıyla “*Toplu iş sözleşmesinden taraf işçi sendikasının üyeleri yararlanır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da “*Toplu iş sözleşmesinin imzası sırasında taraf işçi sendikasına üye olmayanlar, sonradan işyerine girip de üye olmayanlar veya imza tarihinde taraf işçi sendikasına üye olup da ayrılanlar veya çıkarılanların toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasına dayanışma aidatı ödemelerine bağlıdır.*” demek suretiyle hem kolektif sendika özgürlüğünün hem de bireysel sendika özgürlüğünün birlikte korunduğu bir



4688 sayılı kanunda ise, toplu sözleşmeden yararlanma ibaresi yer almamakta, toplu sözleşmeyi genel itibariyle idare hukuku kapsamında düzenleyici işlem görme tutumunun bir uzantısı olarak toplu sözleşmenin sadece uygulanmasından söz edilmektedir.



düzenleme getirilmiştir. 4688 sayılı kanunda ise bu doğrultuda düzenlemeler bulunmamaktadır.

Böylece 4688 sayılı kanunun, toplu sözleşmede taraf sıfatını ve sözleşmeden yararlanma konusunu düzenleyen 28 ve 29'uncu maddeleri, sendika üyeliğini teşvik etmek şöyle dursun, tam aksine engellemekte veya en azından kamu görevlileri nezdinde lüzumsuz bir duruma indirgemektedir. Bunun ise, kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olduğu açıktır. İşçi sendikacılığında toplu iş sözleşmeleri açısından toplu sözleşmeyi akdetmede ehliyet ve yetki itibarıyla sözleşmenin tarafı olma ve toplu sözleşmeden yararlanma konuları anayasa ve uluslararası mevzuat doğrultusunda sendikal hak ve özgürlükleri himaye edici bir şekilde düzenlenmişken memur sendikacılığında toplu sözleşme açısından sendikal hak ve özgürlüklere aykırı düzenlemeler yapılması veya bazı hususlarda hiç düzenleme yapılmaması kabul edilebilir değildir.

Yukarıda değindiğimiz gibi dayanışma aidatı, hukukumuzda 6356 sayılı kanunun "Toplu iş sözleşmesinden yararlanma" başlıklı 39'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, sözleşme teriminin doğal bir sonucu olarak toplu iş sözleşmesinden, sözleşmeyi imzalayan sendikanın kanunen temsil etmeye yetkili olduğu üyeleri yararlanacaklardır. Sözleşmeyi imzalayan sendikanın, üyelik gibi bir bağ kurulmaması nedeniyle temsile yetkili olmadığı çalışanlar için bir sözleşme bağlatması düşünülemez. Ancak toplu sözleşmenin kazanımlarından sadece yetkili sendika üyelerinin yararlanması, bireysel sendika özgürlüğüne de aykırı olacaktır. Çünkü çalışma eyleminin en temel amacı olan ücret noktasında yetkili sendika üyeliğinin mutlak koşul olması, çalışanların yetkili sendikaya zorla üye olmalarını şart koşturmak anlamına gelecektir.

Keza çalışanların başka sendikalara üye olma veya yetkili sendika üyeliğinden çekilme hakları da ellerinden dolayı olarak alınmış olacaktır. Olumlu ve olumsuz bireysel sendika özgürlüklerinin bu şekilde ihlal edilmemesi için toplu sözleşmeden yalnızca yetkili sendika üyelerinin değil, diğer sendikaların üyesi olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan çalışanların da yararlanması gerekmektedir. Ancak böyle bir durumda da yetkili sendikanın mücadeleleri karşılıksız kalacak, sendika üyeliği gereksiz ve hatta üyelik aidatı ödenmesi nedeniyle maddi açıdan dezavantajlı hale bile gelebilecektir. Bu durumun da kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olacağını ifade etmiştik.

İşte mezkur 39'uncu maddenin dördüncü fıkrasıyla getirilen dayanışma aidatı uygulaması her iki olumsuz durumu da ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bir taraftan bireysel sendika özgürlüklerini diğer taraftan da kolektif sendika özgürlüğünü korumaktadır. Aynı fıkrada, dayanışma aidatı ödemeye dönük taleplerde yetkili sendikanın onayının aranmayacağına ilişkin hüküm ile dayanışma aidatı tutarının sendikanın üyelik aidatından fazla olamayacağına dair hüküm yine bireysel sendika özgürlüğünü koruma işlevini görmektedir. Keza sekizinci fıkrada geçen, grev sonunda yapılan toplu iş sözleşmesinden greve katılmayanların yararlanamayacaklarına ilişkin hüküm de kolektif sendika özgürlüğünü koruyan bir hüküm olarak dikkat çekmektedir.

Dolayısıyla dayanışma aidatı esasen toplu sözleşmeden yararlanma meselesiyle ilgilidir. Doktrinde de haklı olarak dayanışma aidatı toplu sözleşmeden yararlanma ana başlıkları altında incelenmektedir. Dayanışma aidatı, doktrinde söylenegeldiği üzere bireysel sendika özgürlüğü ile kolektif sendika özgürlüğünün her ikisini birden hukukun

koruması altına alma ve iki özgürlük arasında denge kurma işlevini ifa etmekte, sendikanın çalışanlar nezdinde itibar kazanmasını ve üyeliğin tercih edilmesini sağlayarak sendikal faaliyet ve mücadelelerin karşılıksız kalmamasına destek olmaktadır.⁹

Nitekim dayanışma aidatının varlığına ilişkin gerekçe, 21.01.1979 tarih ve E.1978/6, K.1979/1 sayılı Yargıtay Hukuk Bölümü İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu kararında da şöyle dile getirilmiştir: "... dayanışma aidatı ödenmesini öngörmek suretiyle bir taraftan işçinin sendikaya üye olma veya olmama hakkı ile diğer taraftan maddi katkı ile sendikaların varlıklarını koruma ilişkileri arasında kendi bünyesi içerisinde dengeli bir düzenleme getirmiş bulunmaktadır."¹⁰

Konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin oldukça yeni bir kararında (AYM, E.2020/57, K.2020/83, 30/12/2020) yer alan şu ifadeler de yukarıda izah edilmeye çalışılan hususları ortaya koyma noktasında dikkat çekicidir: "21. Toplu iş sözleşmeleriyle işçilerin kazanç ve yarar sağlayabilecek hükümleri işverenlere kabul ettirebildikleri, bunun için görüşme yapma yetkisi olan işçi temsilcilerinin güçlü bir işçi örgütünün eylemli desteğine ihtiyaç duydukları ve bu desteğin güçlü sendikaların oluşmasıyla sağlanabildiği açıktır. Kuralla toplu iş sözleşmesine taraf sendikanın üyesi olmayan işçilerin toplu iş sözleşmelerine konulan ve sözleşme pazarlık süreçlerinde geçen dönemler için parasal haklar öngören hükümlerden yararlanmalarının sınırlandırıldığı ve böylece sendika üyesi olan işçiler ile olmayan işçiler arasında bir fark yaratılarak toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi olan işçi sendikasına katılımın teşvik edildiği anlaşılmaktadır.

Nitekim kuralın gerekçesinde atıf yapılan öğreti görüşleri ile Yargıtay kararlarında toplu iş hukukunun yerleşmesi ve gelişmesi amacıyla bahsedildiği görülmektedir. Söz konusu sınırlama ile toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasının üye sayısının ve toplu iş sözleşmesindeki pazarlık gücünün artacağı gözetildiğinde sendika ve toplu iş sözleşmesi haklarına getirilen bu sınırlamanın güçlü işçi desteğini sağlamak suretiyle toplu iş sözleşmesi yapma hakkının etkili biçimde kullanılması amacına yönelik olduğu ve anayasal bağlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

...

25. Toplu iş sözleşmesi, işçilerin çalışma hayatının düzenlenmesinde önemli katkılar sağladığı gibi işçilere Anayasa ve kanunların emredici kurallarıyla sınırlı olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar kazandırır. Doğası gereği bireysel olarak yapılabilecek toplu iş sözleşmesinden yararlanma ile sözleşmenin tarafı olan sendikaya üyelik arasında sendikal faaliyetlerin güçlenmesi amacıyla bir ilişki kurulmuştur. Nitekim sendika üyeleri herhangi bir işlem ya da müracaata gerek kalmaksızın toplu iş sözleşmesinden yararlanırken taraf sendika üyesi olmayan işçiler için talepte bulunma ve taraf sendikaya dayanışma aidatı ödenmesi koşulu öngörülmüştür. Bu sayede sendika üyesi olmayan işçilerin de bir kısım külfete katlanmak suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri mümkün kılınmıştır."

Sonuç olarak toplu sözleşmeden yararlanmada temsilde yetki ilkesi gereğince öncelikle sözleşmeye taraf sendika üyeliğinin aranması, eğer yetkili bir temsil durumu söz konusu değilse dayanışma

9 Öner EYRENCİ, Savaş TAŞKENT, Devrim ULUCAN ve Esra BASKAN, (2020), İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, s.625.

10 NARMANLIOĞLU, (2016), s.467.



aidatı ödemek suretiyle sözleşmeden yararlanılması Türk sendika hukukunun ana ilkelerinden biridir. Yargı kararları ve doktrinde de dayanışma aidatı kurumu özellikle ülkemizde sendikacılığın gelişmesi bakımından uygun ve olumlu bulunmaktadır. Bu itibarla işçi sendikacılığında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da dayanışma aidatı sistemi uygulanmalıdır. 4688 sayılı kanunda toplu sözleşmeden yararlanma konusu esasen açık biçimde düzenlenmediği için işçi sendikalarındaki toplu sözleşmeden yararlanma sisteminin kamu görevlileri sendikacılığında da uygulanmasında hukuken sakınca bulunmasa da, konunun açık ve somut bir biçimde düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

4. 4688 Sayılı Kanun Bakımından Dayanışma Aidatının Uygulanabilirliği

Türk hukuk sisteminde sendika ve toplu sözleşme hukuku esas ve ayrıntılı olarak 6356 sayılı kanunda düzenlenmiştir. Nitekim 4688 sayılı kanunda

toplu sözleşmeye dair oldukça sınırlı hükümler bulunmakta olup kanunun “Diğer kanunların uygulanması” başlıklı 43’üncü maddesi gereği bu konuda hüküm bulunmayan hallerde 6356 sayılı kanun hükümlerinin (6356 sayılı kanunun 81’inci maddesinin göndermesiyle) uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca burada kanun koyucunun gayesini anlamak bakımından ilgili normun düzenleniş şekli önemli bir ipucu vermektedir. Konuyu mukayeseli olarak izah etmek daha açıklayıcı olacağı için 6356 sayılı kanunun “Diğer kanunların uygulanması” şeklinde 4688 sayılı kanunla aynı başlıklı 80’inci maddesine bakmalıyız. Bu maddede diğer kanunların uygulanması hem de kanun metninde iki defa yazılmak suretiyle “*bu Kanuna aykırı olmayan hükümler*” ile sınırlanmıştır. 4688 sayılı kanunun 43’üncü maddesinde ise böyle bir sınırlama yoktur. Aynı doğrultuda olmak üzere 4688 sayılı kanunun adında sendika ibaresinin mukayyet olarak “Kamu Görevlileri Sendikaları” biçimde yazılması, 6356 sayılı kanunun adındaysa mutlak olarak “Sendikalar” yazılması nedeniyle iki kanun arasın-

da özel kanun – genel kanun ilişkisi olduğunu da özellikle vurgulamalıyız.

Sendika hukukuna ilişkin olarak 4688 sayılı kanunda kanun koyucu tarafından bilinçli bırakıldığı ileri sürebileceğimiz boşluklar, 43'üncü maddenin açık göndermesi de dikkate alındığında, 6356 sayılı kanun çerçevesinde çözümlenmek zorundadır. Bu kapsamda dayanışma aidatı 4688 sayılı kanunda düzenlenmemiş, ancak yasaklanmamıştır da. Öyleyse Türk sendika hukukunun temel kurumlarından biri olan dayanışma aidatı sisteminin, işçi sendikalarında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da uygulanabilmesi mümkündür.

5. Sosyal Denge Sözleşmelerinde Dayanışma Aidatı Uygulaması

Sosyal denge sözleşmesi, yerel yönetimlerde imzalanan ve işçi statüsü dışındaki kamu görevlilerini, yani 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi çalışanlar ile sözleşmeli personel pozisyonunda çalışanları kapsayan, sui generis nitelikte sayılabilecek bir toplu sözleşmedir. 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 4688 sayılı kanunda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan 04.04.2012 tarihli değişikliklerle mevzuatımıza girmiştir.

Sosyal denge sözleşmeleri, aslında bu tarihten geriye doğru yaklaşık yirmi yıldır fiilen imzalanmakta ve uygulanmaktaydı. 2012 yılından önceki durum

kısmen de facto ve kısmen de jure olarak nitelendirilebilirken, 2012 yılından itibaren sosyal denge sözleşmeleri artık iç hukukla düzenlenen ve yasal çerçevesi oluşturulmuş alana tekabül eder. Ancak sosyal denge sözleşmesinin tarihi ve yasal çerçevesi bakımından 4688 sayılı kanunda yapılan değişiklikler, kamu görevlilerinin sendikal ve bilhassa toplu sözleşme hak ve yetkileri hususlarında, o tarihe kadar anayasa, uluslararası sözleşmeler ve yargı kararlarıyla oluşan geniş ve özgürlükçü uygulamayı sınırlandırmıştır. Yapılan değişiklikle biri geçici madde, biri Kanun Hükmünde Kararname maddesi olmak üzere toplam üç madde¹¹ halinde sosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesi çizilmiştir. Açıktır ki, böylesine sınırlı bir yasal çerçeve, sosyal denge sözleşmelerine ilişkin sorunların büyük kısmını çözmekten uzaktır.

Sosyal denge sözleşmelerinin ilk imzalandığı tarihlerden itibaren işçi sendikalarının imzaladığı toplu iş sözleşmelerine kıyasla sözleşmeye taraf olan sendikaya üye olmayıp da sosyal denge sözleşmesinden yararlanmak isteyen kamu görevlilerinden dayanışma/sözleşme aidatı alınmasına dair hükümler sözleşmelere konmaktaydı. Ancak konu üzerinde tartışmalar devam ediyordu. Tartışmaların yargıya intikal etmesi üzerine Anayasa Mahkemesi, 10.1.2015 tarihli ve 29232 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16.10.2014 tarihli (Adalet Mehtap Buluryer, B. No: 2013/5447) bireysel başvuru kararında, yetkili sendikaya üye olmadığı halde sosyal denge sözleşmesinden yararlanan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı alınmasının anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir: *"109. Somut olayda, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak BEM- BİR-SEN'e üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik*

11 4688 sayılı Kanun'un 32'nci ve geçici 14'üncü maddeleri ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi.

aidatının ödenmesinin gösterilmesi ve bu aidatın da üye olanların ödediği aidattan yüksek olması nedeniyle sendikaya üye olmama özgürlüğüne yapılan müdahalenin ölçülü olup olmadığı ve sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne müdahale niteliğinde olup olmadığı değerlendirilmiştir. “Sosyal Yardım Sözleşmesi” ile verilen sosyal yardımdan faydalanmak için Sendika üyesi olma zorunluluğu bulunmadığı, Sendikaya üye olmayanların da bu yardımdan yararlanabilecekleri, bunun için BEM-BİR-SEN üyesi olanların ödediği sendikal aidatın sadece iki katının ödenmesi şartı (sözleşmenin 14. maddesinin (a) bendi gereği sendikaya üye olanlardan sözleşmedeki aylık ödenek tutarından %2, üye olmayanlardan aylık %4 kadar kesinti yapılması şartı) bulunduğu dikkate alındığında, bu şart müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemez. Zira sosyal yardımdan yararlanmak için anılan Sendikaya üye olma zorunluluğu bulunmakta olup, yalnızca üye olanların ödediği sendika aidatının iki katının ödenmesi yeterlidir. Bu durum ise sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne yönelik orantısız ve makul olmayan bir müdahale olarak değerlendirilemez.

110. Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında, BEM-BİR-SEN’e üye olmayanların sosyal yardım sözleşmesinden yararlanmaları için anılan sendikaya üye olanların ödedikleri aidatın iki katını ödemeleri şartının sendikaya üye olmama özgürlüğüne yönelik orantısız bir müdahale olmadığı ve bu bağlamda demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmadığı kanaatine varılmıştır. Bu sebeplerle başvuruçunun Anayasa’nın 51. maddesinde düzenlenen sendikaya üye olmama özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.”

Anayasa Mahkemesinin bu kararı üzerine sosyal denge sözleşmelerine dayanışma aidatına ilişkin hükümler koymak somut ve açık bir hukuki dayanağa kavuşmuş oldu. Nitekim kararın yayımlanmasından sonraki ilk toplu sözleşmede sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyeliği kapsamında sözleşmeden yararlanabilmesi ve dayanışma aidatının alınabilmesi hususlarını içeren hükümlerin konabilmesine ilişkin olarak yerel yönetim hizmetleri hizmet kolunda genel yetkili sendika ile kamu işveren heyeti arasında mutabakata varıldı. Böylece 23 Ağustos 2015 Tarihli ve 29454 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleşmenin Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklar başlıklı üçüncü kısmında yer alan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı dördüncü bölümünün Sosyal Denge Tazminatı başlıklı 1’inci maddesinin ikinci fıkrasıyla konu şu şekilde düzenlendi: “Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”

Toplu sözleşme metninde “sosyal denge sözleşmesi aidatı” şeklinde isimlendirilen dayanışma aidatı düzenlemesi aynı şekilde 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme’de de yer aldı. 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan 5. dönemde ise hem memurların geneline yönelik toplu sözleşmede hem de hizmet kollarına yönelik toplu sözleşmelerde kamu işveren heyetiyle mutabakata varılmaması üzerine toplanan Kamu Görevlileri

Hakem Kurulu kararında küçük değişlikle de olsa sosyal denge sözleşmelerinden dayanışma aidatı alınabileceğine dair hüküm şöyle yer almıştır: *“Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”*

2022 ve 2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme’de de 5. dönemdeki düzenleme aynen yer almıştır. 2024-2025 yıllarını kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’de ise, konunun toplu sözleşme kapsamında düzenlenmeksizin hukuken 2016 yılı öncesinde olduğu gibi uygulanmasına ve yorumlanmasına devam edilmesinin daha uygun olduğu gerekçesiyle, hizmet kolu sözleşmesine dayanışma aidatına ilişkin hüküm tarafların muatabakatıyla konulmamıştır. Bununla birlikte dayanışma aidatının hukuki dayanağı toplu sözleşme hükmü olmadığı için mezkur hükmün toplu sözleşmede yer alıp almaması sosyal denge tazminatı verilmesine ilişkin sosyal denge sözleşmeleri ile diğer toplu sözleşmelerde dayanışma aidatı bulunup bulunmaması üzerinde belirleyici değildir. Çünkü yukarıda ifade edildiği üzere 4688 sayılı kanunun uygulamasında dayanışma aidatı alınması hukuka ve yasaya aykırı değildir.

Diğer yandan Anayasa Mahkemesinin yukarıda geçen 16.10.2014 tarihli kararına rağmen Danıştay, eşitliğe aykırı olduğu gerekçesiyle yetkili sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden daha fazla oranda aidat alınmasını hukuka aykırı görmektedir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas:2020/2047 Karar:2021/211). Anayasa Mahkemesi, sosyal denge sözleşmelerine yetkili sendikanın üyesi olan kamu görevlileri ile üyesi olmayan

kamu görevlilerinden farklı oranda aidat alınabileceğine dair hüküm konulmasını anayasaya uygun görürken; Danıştay’a göre sosyal denge sözleşmelerine, dayanışma/sözleşme aidatı vermek şartıyla sözleşmeden yararlanma şartı konulabilirse de, yetkili sendika üye olup olmamaya göre değişen oranlarda aidat alınabileceğine dair hükümler konulamaz. Bizce Danıştay’ın mezkur kararı eksik ve hatalı değerlendirmeye dayalı olup karşı oy yazısındaki şu ifadelere katılmamak mümkün değildir: *“Anayasa’nın 48. maddesinde yer alan sözleşme hürriyetinin esas olduğu kuralı ile aktarılan mevzuat hükümleri göz önünde bulundurulduğunda; sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendikaca sosyal denge sözleşmesi aidatı alınabileceği yolundaki kuralın, sözleşme özgürlüğü kapsamında değerlendirilebileceği sonucuna varılmaktadır.*

Nitekim, 10/01/2015 tarih ve 29232 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 16/10/2014 tarih ve Başvuru Numarası: 2013/5447 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında da, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak, sendikaya üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik aidatının ödenmesinin gösterilmesinin ve bu aidatın da üye olanların ödediği aidattan yüksek olmasının sözleşme özgürlüğü kapsamında değerlendirilebilecek bir husus olduğu; bu şart, örgütlenmeye ve sendika üyeliğine teşvik mahiyetinde kabul edilebileceğinden, yapılan sözleşmenin meşru bir amaç taşıdığı; getirilen şartın, müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemeyeceği tespitlerinde bulunulmuştur.

Öte yandan, iptali istenen hüküm emredici nitelikte de olmayıp, sözleşme özgürlüğü kapsamında, taraf

sendikaya tanınan hukuksal bir imkan olarak değerlendirilmektedir.”

Sonuç ve Öneriler

Sendikal hak ve özgürlüklerin iki veçhesini temsil eden bireysel ve kolektif sendika özgürlüklerinin her biri diğerini destekler ve biri var olmadan diğeri de var olamaz. Bu itibarla sendikal hak ve özgürlüklerle ilişkin olarak yapılacak her türlü değerlendirmede bu iki veçhenin birlikte göz önüne alınması hayati öneme sahiptir.

Dayanışma aidatı da esasen bu iki veçhenin bir arada gözetilmesinin sonucu ortaya çıkmış bir kurumdur. Zira toplu sözleşmeler nihayetinde birer sözleşmedirler ve geçerli bir sözleşmenin söz konusu olabilmesi için de bunu akdetmeye ehil ve yetkili olunması gereklidir. Toplu sözleşmeler sendikalar tarafından imzalandığı, sendikaların ise doğal olarak hukuken sadece üyelerini temsil edebildiği düşünüldüğünde sendikanın imzaladığı bir sözleşmenin, o sendikanın üyesi olmayanları kapsayamayacağı açıktır. Bu nedenle toplu sözleşmeden öncelikle ve ayrı bir işleme gerek kalmaksızın toplu sözleşmeye taraf sendika üyeleri yararlanacaklardır.

Ancak bu durumda çalışanların istedikleri sendikaya üye olma veya

olmama ya da sendika üyeliğinden serbestçe çekilme şeklindeki bireysel sendika özgürlükleri ihlal edilmiş olacaktır. Öyleyse sözleşmeye taraf sendika üyesi olmayan çalışanlar da toplu sözleşmeden faydalanmalıdırlar. Fakat bu defa hiçbir külfete girmeksizin, taraf sendika üyeleri gibi sözleşmeden yararlanmak söz konusu olacak ki, bu halde nimet-külfet dengesinin dikkate alınmamasından dolayı adalet ilkesi ihlal edilmiş olacaktır. Kaldı ki, burada söz konusu olan sadece üyelik aidatından ibaret olan maddi bir külfet değildir. Örneğin ülkemizde yadsınamaz bir gerçeklik olarak varlığını sürdüren siyasi veya ideolojik kamplaşmalar ne yazık ki çalışanların sendika üyeliklerine göre etiketlenmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla bu meselede sosyal bir külfetin de bahis konusu olduğu unutulmamalıdır. Diğer yandan daha önemli olan husus ise, sendikaların varlıklarını güçlü biçimde devam ettirmeleri üye yapabilmelerine hatta sendikalaşma oranı bağlamında üye sayılarını artırmalarına bağlıdır. Bu nedenle üye olmayı teşvik edici mekanizmaların bulunması nihayetinde çalışma özgürlüğü için de gereklidir.

İşte dayanışma aidatı kurumu, bir yandan bireysel sendika özgürlüklerini korurken diğer yandan ko-



Toplu sözleşmeler sendikalar tarafından imzalandığı, sendikaların ise doğal olarak hukuken sadece üyelerini temsil edebildiği düşünüldüğünde sendikanın imzaladığı bir sözleşmenin, o sendikanın üyesi olmayanları kapsayamayacağı açıktır.



lektif sendika özgürlüğünü teminat altına almaktadır. Böylece hem hak ve özgürlükler arasındaki gerilimleri azaltıp sendikal hak ve özgürlüklerin tümünün kullanılması hem de gerek sendikal hak ve özgürlüklerin gerekse eşitlik ilkesinin sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri çerçevesinde uygulanabilmesi sağlanmaktadır. Bu önemli işlevleri nedeniyle toplu sözleşmenin ilk olarak yasalaşmasından itibaren günümüze kadar dayanışma aidatı kurumu Türk sendika hukukunda var olagelen müesseselerden biri olmuştur.

Dayanışma aidatı kurumunun işçi sendikacılığında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da açık yasal düzenlemeye kavuşturulmasının faydalı olmanın ötesinde artık zorunluluk taşıdığı söylenmelidir. Bunun için öncelikle, yargı makamlarınca kolektif sendika özgürlüğünü ihlal etmede ve kamu görevlileri sendikacılığını bilhassa toplu sözleşme açısından anlamsızlaştırmada araç olarak kullanılan, yukarıda temas ettiğimiz, 4688 sayılı kanunun 28'inci maddesinin ikinci fıkrası kaldırılmalıdır. Kanunun ayrımcılık yasağını düzenleyen 18'inci maddesinin üçüncü fıkrası konuya ilişkin olarak sendikal hak ve özgürlükleri koruma noktasında yeterlidir.

Somut norm düzenlemesi kapsamında ise hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan ve/veya üyesi olduğu sendika, kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı olmayan, fakat toplu sözleşmelerden faydalanmak isteyen kamu görevlilerinin dayanışma aidatı ödemelerine dair açık yasa hükmü getirilmelidir. Bu kapsamda ilk olarak kanunun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine, toplu sözleşmeyi imzalayan sendika ve konfederasyonu ifade etmek üzere "taraf sendika", "taraf konfederasyon" gibi tanımlar

eklenmelidir. Böylece mutlak olarak herhangi bir sendikaya üye olanlar ve olmayanlar şeklinde değil, toplu sözleşmeye taraf sendika üyesi olanlar ve olmayanlar şeklinde bir ayrımın kanunda yer alması sağlanmalıdır.

İkinci olarak, 6356 sayılı kanunda yer alan hükümlere benzer biçimde "toplular sözleşmeden yararlanma" gibi bir başlıkla ayrı bir madde düzenlenmelidir. Dayanışma aidatının tutarı, kamu görevlisinin bunu ödeme talebinin şekli, usulü ve benzeri konularda ülkemizde işçi sendikacılığında on yıllardır devam eden uygulamalar aynen kabul edilebilir. Bununla birlikte toplu sözleşme uygulamasında bilindiği üzere on bir hizmet kolunda imzalanan toplu sözleşmeler dışında kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme de imzalandığından dolayı kamu görevlileri iki toplu sözleşmeden faydalanmaktadır. Diğer yandan hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendika, kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı sendika olmayabilir. Bu hususlar göz önüne alındığında, hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendikaya üye olmayıp da bu toplu sözleşmeden yararlanmak isteyen kamu görevlilerinin aylıklarından dayanışma aidatı kesilmesine, şayet kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeden de yararlanmak istiyorsa ödeyeceği dayanışma aidatının yasayla belirlenecek kısmının, kurumları veya üye oldukları sendikaları tarafından konfederasyona gönderilmesine yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Böylece kamu görevlileri sendikacılığında toplu sözleşme bakımından özellikle -toplular sözleşme ikramiyesine yönelik oldukça yeni kararlarda da gördüğümüz- yargı makamlarınca benimsenen, fakat hukuk sistemleri açısından genel itibarıyla tarihte kaldığı söylenebilecek denkleştirici adalet kapsa-

mındaki aritmetik eşitlik anlayışına gerekçe yapılabilecek normların kaldırılması sağlanabilir. Bunun yerine hakkaniyeti ve nimet-külfet dengesini gözetilen modern eşitlik anlayışının öne çıktığı yargı kararlarına ve idari işlemlere zemin oluşturulmuş olur.

Sonuç olarak dayanışma aidatı, sendika hukukunda adalet ilkesi ile temel hak ve özgürlüklerin tam manasıyla var olmasını temin eden mekanizmalardan biri olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Türk sendika hukukunda da en başından itibaren toplu sözleşmeden yararlanma konusu esas olarak sözleşmeye taraf sendikanın üyeliği temelinde ele alınmış, sendikal hak ve özgürlüklere hanel gelmemesi amacıyla toplu sözleşmeden yararlanmada dayanışma aidatı kabul edilmiştir. İşçi sendikacılığı bakımından somut norm düzenlemesi altında bulunan dayanışma aidatının, kamu görevlileri sendikacılığında da geçerli olmamasına dair herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bilakis gerek ilgili mevzuatın dolaylı ve doğrudan göndermeleri gerekse bunu destekleyen mahkeme kararları memur sendikacılığı için de dayanışma aidatının uygulanabilirliğini, hatta uygulanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

AYDIN, Mesut. (2016). “1982 Anayasasında Sendika Kurma Hakkı ve Sınırlanması”. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Cilt 3. Sayı 2. ss. 61-100.

BEM-BİR-SEN. (1998). *Bem-Bir-Sen Aylık Yayın Organı*. Sayı 8 (Temmuz).

EKMEKÇİ, Ömer. (2021). *Toplu İş Hukuku Dersleri*. On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.

EREN, Fikret. (1974). “Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyelikten Ayrılma Hakkı”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Cilt 31. Sayı 1. ss. 245-278.

ESENER, Turhan & DEMİR, Ender. (2019). *Toplu İş Hukuku -Toplu İş Sözleşmesi-*. Vedat Kitapçılık. İstanbul.

EYRENCİ, Öner; TAŞKENT, Savaş; ULUCAN, Devrim ve BASKAN, Esra. (2020). *İş Hukuku*. Beta Yayınları. İstanbul.

KADIOĞLU, Ahmet Selim. (2022). “Devlet Memurlarının İlk Toplu Sözleşme Tecrübesi Olarak Sosyal Denge Sözleşmesi: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve”. 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı. Ankara. ss. 253-274.

NARMANLIOĞLU, Ünal. (2016). *İş Hukuk II - Toplu İş İlişkileri*. Beta Yayınları. İstanbul.

SOYER, M. Polat. (2022). “Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler”. *Çalışma ve Toplum*. Sayı 1(72). ss. 93-105.

SUR, Melda. (2020). *İş Hukuku - Toplu İlişkiler*. Turhan Kitabevi. Ankara.

ŞAHLANAN, Fevzi. (2020). *Toplu İş Hukuku*. On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.

TUNCAY, Aziz Can & SAVAŞ KUTSAL, Burcu. (2019). *Toplu İş Hukuku*. Beta Yayınları. İstanbul.

ZENGİN, Tarkan. (2022). “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşmeden Yararlanması ve Dayanışma Aidatı”. 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı. Ankara. ss. 177-184.

KONFEDERASYONLARIN VE SENDİKALARIN DAVA EHLİYETİ

Giriş

Modern anlamda sivil toplum; toplumsal sorunlara etkili, uzun soluklu çözüm bulmak ve siyasi aktörleri bu çözüme yönlendirmek için oluşturulan, devlet denetimi dışındaki gönüllü örgütler olarak nitelendirilebilir. Sivil toplumdan sendikacılığın doğuşuna bakıldığında, sendikaların işçi sınıfı hareketlerinin parçası olarak sanayi devriminden sonra ortaya çıktığı görülmektedir. Çalışma koşullarının ağırlığı işçi hareketlerini doğurmuş, aynı mesleğe sahip işçiler kendi aralarında örgütlenip bir nevi yardımlaşma sandıkları oluşturmuşlar ve 1800'lü yılların başında ilk sendikalar kurulmuştur. Bu dönüşüm tüm dünyayı etkilemiş, ülkemizde II. Meşrutiyet ile başlayan hareketler, 1947 yılında İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'un¹(Sendika Kanunu) kabul edilmesiyle hukuki statüye kavuşmuştur: *"Sendikalar, çalışanların ekonomik örgütleri olarak üyelerinin çıkarlarını korumaya çalışırken, aynı zamanda hayat standartlarını yükseltmeyi, sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamında bulunmalarını, iş ve gelir güvenleriyle korunmalarını amaçlarlar"*

Çalışma hayatına ilişkin hak ve ilkelerin belirlenmesi, örgütlenme özgürlüğünün sağlanması ve

bu alanda evrensel ilkelerin oluşturulması için çok sayıda bildirge ve tavsiye kararları yayımlanmış, uluslararası sözleşmeler imzalanmıştır. Kuşkusuz demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın en temel göstergelerinden birisini örgütlenme özgürlüğü oluşturmaktadır. Bu özgürlüğün çalışma hayatındaki karşılığı ise, çalışanların ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurma veya bu kuruluşlara üye olma hakkına sahip olmalarıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) örgütlenme hakkına ilişkin sözleşmelerinden biri, kamu görevlilerinin sendikalaşma özgürlüğünü teminat altına alan 151 sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'dir.² Sözleşme, bir yandan kamu görevlilerini sendikal faaliyetler nedeniyle ayrımcılığa uğramamalarını sağlama ya yönelik hükümler getirirken, diğer yandan da kamu görevlilerinin kurduğu sendikaların bağımsızlığını sağlamak için hükümler getirmiştir.

2001 yılında 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile Anayasa'nın 51. maddesinin ilk fıkrası değiştirilerek sendika kurma hakkı, sadece 'işçiler ve işverenler'e değil, kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde 'çalışanlar ve işverenler'e tanınmıştır. Aynı düzenleme ile "işçi niteliği taşı-

1 20 Şubat 1947, 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun, R.G. 26.02.1947-6542

2 ILO Kabul 07.06.1978, R.G. 25.02.1993-21507, Yürürlük 12.07.1993



mayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği” hükmü getirilmiştir.³ Kamu görevlileri için sendika kurma ve üye olma özgürlüğünün yanında toplu sözleşme yerine bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme hakkının verilmesi elbette yeterli değildir. Ancak bu hakkın kamu görevlilerine tanınması, yasama ve yürütmenin tek yanlı olarak karar verdiği konulardan bir kısmının, ilk defa, kamu görevlilerinin sendikal temsilcilerinin katıldığı bir toplu görüşmede tartışılması açısından önemli bir yeniliktir.⁴

Anayasa’nın 51. maddesinin birinci fıkrası; “Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da

üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.” şeklinde düzenlenerek, işçi-kamu görevlisi ayrımı gözetilmeden tüm çalışanların sendika kurma ve kurulan sendikalara üye olma hakları anayasal güvence altına alınmıştır. Sendika hakkı, demokratik toplumun temeli olan örgütlenme özgürlüğünün bir parçasıdır. Bu özgürlük, bireylere topluluk hâlinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkânı sağladığı gibi hak arama mücadelesinin de temelini oluşturmaktadır.

Ülkemizde, sendikal hakların kullanılması bakımından çalışan kesimler arasında farklı uygulama yapılmış, işçilere tanınan bu haktan kamu görevlileri uzun yıllar yoksun bırakılmışlardır. Anayasal sınırlar içerisinde kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenlenmesi, uluslararası sözleşmelerde yer alan “örgütlenme özgürlüğü”-nün ulusal düzeyde yaşama geçirilmesi, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunarak geliştirilmesi

3 Kayar, 2010: 245

4 Gülmez, 1997: 513

amacıyla 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu⁵ çıkarılmıştır.

2010 yılı Anayasa değişikliği referandumundan sonra, bağlayıcı olmayan Toplu Görüşme Sistemi yerini Toplu Sözleşme Sistemine bırakmış, bu çerçevede düzenlenen 4688 sayılı Kanun ile Toplu Sözleşme hükümleri sadece tarafları değil idareyi ve tüm organları bağlayıcı nitelik kazanmıştır. 2010 yılı Anayasa referandum sürecinde kamuoyuna açıklanan düzenlemeler arasında kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak, bilhassa toplu görüşme yerine toplu sözleşme yapılacağı vurgulanmıştır. 2010 yılında Anayasa'nın 53. maddesinde *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. (...) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir"* ve 128. maddesinde *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır"* şeklinde değişik-

liklerin yapılmasıyla kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin hususların toplu sözleşme ile düzenlenebileceği öngörülmüştür.

Kamu görevlilerinin üye olduğu sendikaların ve bunların üst kuruluşları konfederasyonların baskısıyla, 04.04.2012 tarihinde 6289 sayılı Kanun'la 4688 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak ve Kanun'un adı bu değişikliğe paralel olarak "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemeyle 2010 yılında yapılan Referandum sonucunda 1982 Anayasası'nın 128. maddesine eklenen "toplular sözleşme" ifadesi kanun nezdinde karşılığını bulmuştur. 4688 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yer alan tanımların bir kısmı değiştirilerek toplu görüşme, uzlaştırma kurulu, mutabakat metni, yüksek hakem kurulu başkanını tanımlayan bentler yerine sırasıyla *toplular sözleşme*, *toplantı tutanağı* tanımları getirilmiştir: **"Kolektif ve Serbest Toplu Pazarlık Hakkı" 2010 yılında gerçekleştirilen Anayasa referandumu ve 2012 yılında 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle hayat bulmuştur.**

2010 yılında yapılan yeni düzenlemeyle memurların ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin kanunla



Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir" ve 128. maddesinde "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.



5 25.06.2001, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, R.G. 12.07.2001-24460

düzenlemesi gerektiği kuralına “*mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*” ifadesiyle yeni bir istisna getirilmiştir. Artık kamu görevlileri için devlet ve kamu görevlileri temsilcileri arasında imzalanan toplu sözleşme ile yeni bir kural konmakta, mevcut kuralda değişiklik yapılmakta ya da mevcut bir kurala son verilmektedir.⁶ Toplu sözleşmede devlet ve kamu görevlileri kendi çalışma şartlarına ilişkin pazarlık yapabilmekte ve böylece kamu idaresinin “**belirleme yetkisini**” paylaşmaktadır.⁷

Ulusal Ve Uluslararası Mevzuatta Sendika ve Konfederasyonların Kolektif Dava Ehliyeti

Anayasamız kamu görevlileri sendikalarına iki ana görev ve yetki vermektedir; birincisi, üyelerinin çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak için üyeleri adına yargı mercilerine başvurmak, ikincisi ise idare ile amaçları doğrultusunda toplu sözleşme yapmaktır.

4688 Sayılı Kanun’un oluşturulmasına yönelik yasama faaliyetleri incelendiğinde 19/2 (f) maddesinin gerekçesinde, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 151 Sayılı Sözleşmesi’nin 7 ve 8. maddeleri esas alınarak konfederasyonların yetkilerinin ve faaliyetlerinin belirtildiği ifade edilmiş ve 87 Sayılı Sözleşme’nin 3. maddesi ile güvence altına alınan, “*Sendikaların faaliyetlerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahip oldukları*”

hükmü dikkate alınarak haklarını en geniş biçimde kullanmalarını özendirici bir düzenleme yapıldığı hususu Kanun gerekçesinde yer bulmuştur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 19/2 (f) maddesindeki; “*Üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukukî yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak.*” düzenlemesiyle dava ehliyeti ve temsile ilişkin hususlar kamu görevlileri sendikalarının faaliyetleri arasında sayılmıştır. 4688 Sayılı Kanun’un 1. maddesinde sendika ve konfederasyonların oluşturulma amacının “*kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi*” olduğu ifade edilerek sendikaların faaliyetlerinde sahip oldukları yetkilerin çerçevesi de bir bakıma sınırlandırılmıştır.

Dava ehliyeti, kişinin bizzat veya vekili aracılığıyla bir davayı davacı veya davalı olarak takip etme ve usul işlemleri yapabilme ehliyetidir. Dava ehliyeti, medeni hakları kullanma ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekil olup medeni hakları kullanma ehliyetine sahip gerçek ve tüzel kişiler dava ehliyetine de sahiptirler. Diğer tüzel kişiler gibi sendikaların ehliyetinin de amaçlarıyla sınırlı olduğu, amaçlarının dışında kullanılmayacağı doktrinde ve içtihatlarda kabul edilmektedir.⁸

Sendikaların, üyelerinin hak ve menfaatleriyle ilgili hususlarda dava açabilmelerine veya açılmış davalara katılabilmelerine ilişkin yetki olan

6 Atay Şanlı, 2015: 32

7 Özkal Sayan, 2017: 30-39

8 SUR, Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, 7. Bası Ankara 2017



“Kolektif Dava Ehliyeti” 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda (Md. 26/2) ayrı ayrı düzenlenmiştir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 19/2 (f) maddesinde; sendika ve konfederasyonların kuruluş amaçları doğrultusunda üyelerinin idare ile doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkmasında üyelerini ve mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil edeceği veya ettireceği, dava açacağı ve bu nedenle açılan davalarda taraf olacağı hükme bağlanmıştır.

Burada, 4688 sayılı Kanun’daki bu yetkiye istinaden dava açma ve takip yetkisinin kullanılabilmesine yönelik hususlara değinmek gerekmektedir. İlk husus olarak sendika üyesi ile kamu idaresi arasında doğan hukuki uyuşmazlıklarda sendikaların, üyelerini veya mirasçılarını yönetim ve yargı organları önünde temsil etmeye veya ettirmeye,

dava açmaya ve açılan davalarda taraf olmaya yetkilerinin açık olduğu görülmektedir. Bir başka husus hukuki yardım gerekmesi hali olup bu durumda ise sadece kamu idaresi ile değil, gerçek ve tüzel kişiler nezdinde doğan hukuki uyuşmazlıklarda da sendikaların üyelerini veya mirasçılarını yönetim ve yargı makamları önünde temsil etme, dava açma ve ya açılan davalara taraf olma yetkisine sahip olduklarını görüyoruz. 4688 sayılı Kanun’daki yetkiye ilişkin bir başka husus da üyelerin ortak hak ve menfaatlerine yöneliktir. Nitekim konfederasyonların ve sendikaların imzaladıkları toplu sözleşmelere ilişkin hükümler bu minvalde olup, 4688 sayılı Kanun’un 3/1 (f) maddesinde sendikanın *kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar* olarak tanımlanmasına binaen toplu sözleşme gibi üyelerinin ortak hak ve menfaatleriyle ilgili hususlarda konfederasyonların ve sendikaların, yönetim ve yargı makamları önünde temsil, dava açma ve ya açılan davalara taraf olma

yetkisine sahip oldukları ortadadır.

Kolektif davaları irdelediğimizde, bu davaların sonucunda verilen karar bakımından o haktan yararlananların tamamını ilgilendirdiğinden ayrı bir öneme sahip olduğunu görüyoruz. Sendikalar ve konfederasyonlar, kolektif nitelikli dava ehliyeti kapsamında üye sayısına ya da yetkili olup olmadığına bakılmaksızın üyelerini ilgilendiren bir düzenleyici işlemin iptali için dava açabilmektedirler. Bir başka önemli husus açılan davada *kolektif menfaatin* olması gerektiğine ilişkindir. Bu menfaat maddi menfaatle sınırlı olmadığı gibi kişilik haklarına, manevi değerlere ilişkin de olabilir. Sendikalara tanınan kolektif dava hakkı, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 113. maddesinde düzenlenmiş olan bir *'topluluk davası'*⁹ Bu Kanun hükmüne göre, tüzel kişilere sadece davacı olma imkânı tanınmıştır. Ancak 6356 sayılı Kanun'un 26/2 maddesi HMK'nun 113. maddesine göre özel nitelikte olması hasebiyle sendikalar kolektif davalarda hem davacı hem de davalı olabilirler. Hal böyleyken sendikaların topluluk davası yoluyla üyelerinin bireysel menfaatleriyle ilgili ifaya ilişkin eda davası açamayacakları yüksek mahkeme kararlarında içtihat olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir kişinin yargı makamlarına başvurusunda korunacak bir menfaatinin olması temel hukuk kuralıdır. Bu çerçevede, menfaati olmayan kişinin yargı makamlarına başvurusunda hukuki korumadan mahrum kalacağı kuşkusuzdur.¹⁰ Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 114. maddesinde hukuki yararın varlığı dava şartı olarak düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un 115. maddesinde

de dava şartlarının bulunup bulunmadığının yargılamanın her aşamasında re'sen dikkate alınacağı ve taraflarca her zaman defî olarak ileri sürülebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun'un 19/2 (f) maddesi sendika ve konfederasyonlara, bizzat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı sıfatları ile ortak çıkarların korunması için tanınan davacı olabilme sıfatından başka, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya bunların mirasçılarını her derecedeki yargı organları önünde temsil etmek ve dava açma hakkı tanımaktadır. Bu kanun maddesiyle, diğer tüzel kişiliklere genel hükümler uyarınca tanınan taraf olma ve dava açma ehliyetinin dışında sendika ve konfederasyonlara üyelerini ve bunların mirasçılarını temsil etme ve ettirme yetkisi vermektedir. Bu düzenleme ile idare tarafından sendika üyesi kamu görevlisi hakkında statüsünden kaynaklanan hak, yükümlülük, görev ve sorumlulukları ile atama, nakil, disiplin ve personel hukukuna ilişkin diğer düzenlemelere dayalı olarak tesis edilen bireysel (subjektif) işlemler nedeniyle bu ilişkinin tarafı olmayan sendika üyesinin isteğine bağlı olarak uyuşmazlığın çözümünde taraf olarak kendisini temsil etme yetki ve sorumluluğu verilmiştir.

Yargı Kararlarında Konfederasyonların Kolektif Dava Ehliyeti

Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonlarının, üyeleri hakkında tesis edilen bireysel işlemlere karşı dava açıp açamayacakları konusunda Danıştay Beşinci ve İkinci Daireleri tarafından

⁹ Pekcanitez/Atalay/Özekes, s. 324.

¹⁰ HANAĞASI, s. 26.

verilen kararlar ile 11. ve 12. Daireleri tarafından verilen kararlar arasındaki aykırılığın giderilmesi hakkında Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 03.03.2006 tarihli kararında; "...Sendika ve üst kuruluşlarına, bizzat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı oluş sıfatları ile ortak çıkarların korunması için tanınan davacı olabilmekle sınırlı olarak başka hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini... her derecedeki yargı organları önünde temsil etme ve dava açma hakkı tanınmaktadır..." şeklinde hüküm tesis edilmiştir.¹¹ Temsil bağlamındaki bu düzenlemenin sendika üyesi kamu görevlisi hakkında kurulan bireysel işlemler nedeniyle, bu ilişkinin tarafı olmayan sendika ve üst kuruluşa, üyesinin isteğine bağlı olarak uyuşmazlığın çözümünde taraf olarak kendisini temsil etme yetki ve sorumluluğu vermekte olduğu anılan kararda belirtilmiştir.

Sendika üyelerinin ortak hak ve menfaatleri kavramının sınırlarının belirlenmesi dava ehliyeti ve davaların takibi bakımından önemli bir husustur. 4688 sayılı Kanun'un 3/1 (f) maddesinde; "*Sendika: Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları ifade eder*" şeklinde düzenlenmiştir. Buradan hareketle ortak hak ve menfaatler kavramından kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatleri anlaşılmalıdır. Mer'î mevzuatımızda sendikaların, doğrudan kendilerini ilgilendiren düzenleyici işlemlerin yanında üyelerine yönelik yalnızca çalışma hayatını ilgilendiren idari işlemlere karşı dava açma menfaatlerinin bulunduğu kabul edilmiş durumdadır. Bir başka ifadeyle sendika üyesinin bir idari işleme karşı dava açmada menfaati yoksa sendikanın da menfaatinin olmadığı kabul edilmektedir. Bu hu-

¹¹ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı, 2005/1 E., 2006/1 K., 18.06.2006

sus dava ehliyetine ilişkin en belirleyici husustur.

Yakın zamanda Danıştay 12. Dairesi tarafından verilen bir kararın bu kapsamda değerlendirilmesi yerinde olacaktır;

17 Mayıs 2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle, kamu görevlilerinin geneline yönelik 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri sonucunda oluşturulan **31.08.2023 tarih ve 2023/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararında hüküm altına alınmış "Servis Hizmeti"ne (Madde 23) yönelik uygulamanın** tasarruf tedbirleri kapsamında bir düzenleyici işlemlerle durdurulması karşısında, bizzat Anayasa'nın verdiği yetkiye istinaden bağitlanan Toplu Sözleşme'nin yetkili tarafı olan Memur-Sen Konfederasyonu tarafından; genelgenin hizmet kolu ayırımı olmaksızın sendika üyesi kamu görevlilerinin bütününe kapsamasından ötürü ortak menfaat ilişkisinin açık olması hususu da gözetilerek Konfederasyona bağlı Sendikaların üyelerinin haklarıyla doğrudan ilgili olması, iptal konusu ibarelerinin başta Anayasa'nın ilgili hükümleri olmak üzere ILO normlarına, uluslararası sözleşmelere, 4688 sayılı Kanun'a, "Toplu Sözleşmenin Özerkliği", "Hukuk Devleti", "Belirleme Yetkisi", "Kolektif Serbest Pazarlık" ve "Katılımcılık" ilkelerine aykırı olması gerekçeleriyle iptali için Danıştay nezdinde dava açılmıştır.

Davaya bakan **Danıştay 12. Dairesi 2024/3121 E., 2024/2822 K.** sayılı kararıyla; "...Konfederasyonun, sendika üyesi kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açamayacağının kabulü zorunludur. Zira konfederasyon, kanunla verilen özel yetki dışında, sadece kendi tüzel kişili-

ğine yönelen düzenlemelere karşı dava açmaya ehildir. Bu bağlamda, dava konusu genelge ile ilgili olarak, hakları veya menfaatleri ihlal edilmiş kişiler ile bu kişilerin üyesi olduğu sendika tarafından dava açılabileceği dikkate alındığında, en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturduğu konfederasyonun, doğrudan kendi üyesi sendikalara uygulanma olanağı bulunmayan genelge hükmüne karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır...” şeklinde hüküm tesis etmiştir.

Karara karşı **Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna** sunulan Temyiz dilekçesinde; İdarenin tasarrufuyla tesis edilmiş olan Genelge'nin “Personel Servisi Hizmetine İlişkin Giderler” başlıklı bölümünün ilk paragrafında; “Servis ve güvenlik hizmetleri hariç; kamu kurum ve kuruluşlarınca toplu taşıma olan yerlerde personel servisi hizmeti sonlandırılacak, hizmet alımı suretiyle sağlanan personel servisi hizmeti ise sözleşme süresinin bitimine kadar devam edebilecektir.” ibaresine ve aynı başlıklı bölümün üçüncü paragrafında; “Personel servisi hizmetinden fiilen yararlanan kişi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda ilgili hatta servis sunumu yapılmayacaktır.” ibaresine yer verilerek, Anayasa tarafından, kamu

görevlilerinin mali, sosyal ve özlük haklarını belirleme yetkisinin bizzat Memur-Sen Konfederasyonu'na “Yetkili Taraf” olma sıfatıyla tanınmış olmasından kaynaklı süreci yürütülen Toplu Sözleşme hükmü hilafına düzenleyici işlem tesis edilmiş olması hasebiyle iptal davası açıldığı, Anayasa'nın açıkça verdiği yetki ve 4688 sayılı Kanun'un belirlediği sınırlar çerçevesinde bağitlanmış bir Toplu Sözleşme hükmünün, idarenin adsız bir düzenleyici işlemiyle bertaraf edilmesinin, bir genelgeyle personel servisi hizmeti sonlandırılmasının, hizmet alımlarının sözleşme süresinin sonunda yenilenmemesinin, servisi hizmetinden yararlanan kişi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda ilgili hatta servis sunumu yapılmayacak olmasının Anayasa'nın birçok hükmüne, hukuka, usul ve yasalara aykırılık oluşturduğu, Toplu Sözleşme'nin yetkili tarafı olarak elde ettikleri hakların kaybı nedeniyle olumsuz yönde etkilenecek olan bağlı sendikaların tamamının üyelerinde oluşacak mağduriyetinin giderilmesi maksadına binaen, Toplu Sözleşme'de Kamu Görevlileri Sendikaları Heyet Başkanı'nı belirleyen ve de genel yetkili kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu olarak, iptal davalarında ön koşul olan menfaat ilişkisinin iptal davasının içtihat ve doktrinde



Servisi hizmetinden yararlanan kişi sayısının araç kapasitesinin yüzde 70'inin altında olması durumunda ilgili hatta servis sunumu yapılmayacak olmasının Anayasa'nın birçok hükmüne, hukuka, usul ve yasalara aykırılık oluşturur.





kabul gören hukukun üstünlüğünün sağlanması yoluyla idarenin hukuka bağlılığının ve sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi amacıyla hizmet edecek şekilde yorumlanması gerektiği hususları birlikte değerlendirildiğinde, Anayasa ve ilgili Kanunun tanıdığı yetki çerçevesinde söz konusu genelgenin ilgili ibarelerine iptal davası açmak için gerekli ehliyeti haiz oldukları, Danıştay 12. Dairesi'nin başka bir kararı olan 2021/6502 E. sayılı dava dosyasında Memur-Sen'in; *"Toplu Sözleşmenin Tarafı Olan Memur Sendikaları Konfederasyonunun (Memur-Sen) Menfaatini Etkileyebilecek Olması Nedeniyle Yukarıda Belirtilen Kanun Hükümlerinde Öngörülen Davanın İhbarı İçin Geçerli Koşulların Oluşturduğunun Anlaşıldığı, Açıklanan Nedenle, Davanın Memur Sendikaları Konfederasyonuna (Memur-Sen) Resen İhbarına 10.12.2021 Tarihinde Oybirliğiyle Karar Verildi"* şeklindeki kararıyla menfaat ilişkisi bakımından taraf

görüldüğü ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun bu hususu kabul ettiği, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun 03.03.2006 Tarihli 2005/1 E., 2006/1 K. Sayılı kararının yanlış yorumlandığı, içtihatları birleştirme istemine konu daire kararlarında, sendikaların, genel düzenleyici işlemlere karşı dava açabilmeleri konusunda içtihat farklılığı bulunmadığı, 4688 sayılı Kanun'un 19/2 (f) maddesiyle, sendika ve konfederasyonların, bizat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı oluş sıfatları ile ortak çıkarların korunması için tanınan davacı olabilme sıfatından başka, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya bunların mirasçılarını her derecedeki yargı organları önünde temsil etmek ve dava açma hakkı tanıdığı, bu bağlamda kanun koyucunun söz konusu Kanun maddesiyle sendika ve konfederasyonları, diğer tüzel kişiliklere genel hükümler uyarınca tanınan taraf olma

ve dava açma ehliyetinin dışında, üyelerini ve bunların mirasçılarını temsil etme ve ettirme yetkisi ile donatıldığı, sendika ve konfederasyonlara üyeleri adına dava açabilme hakkının tanınmış olması ve kanunun gerekçesinde de sendikaların ve konfederasyonların haklarını en geniş biçimde kullanmalarını özendirici düzenleme yapıldığının vurgulanmış olması karşısında, sendika ve konfederasyonların üyeleri adına 4688 sayılı kanunun 19/2 (f) maddesinde belirtilmesine karşın Danıştay 12. Dairesi'nin temyize konu kararı ile toplu sözleşmenin bizatihi tarafı olan konfederasyonun üyelerinin ortak hak ve menfaatlerini ilgilendiren bir düzenlemeye karşı dava açmaya yetkili olmadıkları kararının kanun koyucunun maksadına aykırı bir karar olduğu gerekçeleri ile zikredilmiştir. Dosya halen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nda olup sonuçlanmamıştır.

Sonuç

4688 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacının “*kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleriyle sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek*” olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 19. maddesinin ikinci fıkrasında “*sendika ve konfederasyonların kuruluş amaçları doğrultusunda üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleriyle personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek*”, “*Üyelerin idareyle ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin*

izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını, her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak” faaliyetlerinde bulunabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre, hem sendikalara hem de konfederasyonlara kuruluş amaçları doğrultusunda, kamu görevlisi olan üyelerinin **ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleriyle** personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak, üyelerinin idareyle doğacak ihtilaflarında, **ortak hak ve menfaatlerin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması** halinde dava açmak veya onları yargı mercileri önünde temsil etmek yetkisi tanınmıştır. **Bu yetkinin kullanılmasında sendikayla konfederasyon arasında herhangi bir ayırım gözetilmemiştir.**

4688 sayılı Kanun'un 19/2 (f) maddesi uyarınca kamu görevlileri sendikalarına ve konfederasyonlarına üyelerinin haklarını korumak amacıyla tanınmış olan dava açma hakkının kullanımında sınırlamaya veya ayırma gidilmesi, Anayasa'nın hak arama hürriyetine ilişkin 36. maddesi kuralına uygun düşmeyeceği gibi; ILO'nun 151 Sayılı Sözleşmesi'nin, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde, bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümlerin bulunmadığı durumlarda, bu sözleşmenin kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanacağı öngörülen 1. maddesi ile kamu görevlileri örgütünün amacının, üyelerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olduğu kuralına yer verilen 3. maddesine de aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

TOPLU (İŞ) SÖZLEŞME/SİN/DE TASNİF VE TUTANAK SİSTEMİ

Çalışma hayatının iki temel bileşeni olarak yer alan kamu görevlisi ve işçiler; genel hatları ile ifade edecek olursak toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi olarak farklı toplu pazarlık prosedürlerine ve farklı kanunlara tabidir. İşçi sendikacılığının sendikal tarih ve uygulama alanı çok daha eskiye dayanmakla birlikte bu süreç içerisinde ortaya konulan sendikal mücadeleyle birçok hak elde edilmiş ve yasal mevzuat değişikliği yapılmıştır.

Sendikal birikimin ve yaşanan tecrübenin, sendikal mevzuat alanına yansımalarıyla taraflar açısından, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkına yönelik de birçok değişim ve gelişme yaşanmıştır. Sendikal tarihi, işçi sendikalarına göre daha kısa fakat uygulama alanı, kapsamı ve kazanım sayısı çok daha fazla olan kamu görevlileri sendikacılığında da yukarıda bahsedilen değişim ve dönüşüm belirli ölçümlerde yaşanmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığında, işveren tarafının aynı zamanda devlet olmasından kaynaklanan katı tutum gerek toplu sözleşme görüşmelerinde gerekse de toplu sözleşmenin uygulanma aşamasında birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Sendikal haklar üçlüsünden örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkının dahi her birinin ayrı ayrı farklı alanlarda kısıtlandığı veya yasaklandığı görülmektedir.

Bu çerçevede gerçekleştirilen toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde her iki alanın da kendi içerisinde farklı sorunları olduğunu söylemek doğru olacaktır. Toplu sözleşme ve toplu iş sözleşmesi, sendikaların ya da konfederasyonların üyeleri adına mali, sosyal ve özlük haklarına yönelik gerçekleştirmiş oldukları sözleşmeyi ifade etmektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin gerçekleştirilmesi esnasında taraflar arasında birçok uzlaşmazlık ya da anlaşmazlık ortaya çıkmaktadır. Bu makalede toplu pazarlık sırasında tarafların birbiri üzerindeki etkinliğini de ifade eden tutanak ve tasnif sürecine ilişkin değerlendirme yapılacaktır.

a. Tasnif Sistemi

Kamu görevlileri sendikalarının gerçekleştirdiği toplu sözleşme görüşmelerinin, her halükârda 30 günlük süre içerisinde tamamlanması, 4688 sayılı Kanun'da belirtilmiştir. 4 milyon kamu görevlisini ve maaş/ücret artışları boyutuyla 2 buçuk milyon kamu görevlisi emeklisini kapsamı yönüyle toplu sözleşme görüşmeleri büyük öneme sahiptir.

Öncelikle toplu sözleşme görüşmelerinde neden "tasnif" yapılma ihtiyacı duyulduğunu ifade etmek faydalı olacaktır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri



Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Toplu sözleşmenin kapsamı" başlıklı 28'inci maddesinde "Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak **katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar.**" şeklinde toplu sözleşme görüşmelerinde hangi konu başlıklarının görüşüleceği belirtilmiştir.¹

Kanun burada, tarafların toplu sözleşme görüşmelerinde serbest iradesini sınırlayan birçok kısıtlamalar getirmiştir.

Toplu sözleşme masasında hem mevzuattan kay-

naklanan kısıtlama ve sorunlar hem de kamu işveren ve yöneticileri tarafından de facto oluşturulmaya çalışılan sınırlılıklarla; sadece pazarlık süreci yönetilmemiş aynı zamanda nelerin mali ve sosyal hak olduğu tartışmaları da yürütülmüştür.²

İşçi sendikalarında bu husus kamu görevlileri sendikalarına göre çok daha geniş özgürlükler kapsamında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Toplu iş sözleşmesinin kapsamı ve düzeyi" başlıklı 34'üncü maddesinde ve Anayasa'da düzenlenmiştir.

Anayasa'nın Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı başlıklı 53'üncü maddesi "**İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir...**" şeklindedir.³

1 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, md.28

2 Kapsamı, Süresi, Süreci, İşeyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, Raşit Eğin, Memur-Sen Konfederasyonu, Şubat 2024.

3 09.11.1982 tarihli ve 17863 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, md,53.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun, Toplu İş Sözleşmesi ve Çerçeve Sözleşmenin İçeriği başlıklı 33'üncü maddenin 5'inci fıkrası "...Toplu iş sözleşmesi, tarafların **karşılıklı hak ve borçları ile sözleşmenin uygulanması ve denetimini ve uyuşmazlıkların çözümü için başvurulacak yolları düzenleyen hükümleri de içerebilir...** Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmeler, **Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içeremez.**" hükmüyle taraflara geniş bir inisiyatif alanı belirlemiştir. Görüldüğü gibi, Kanun ile geniş bir kapsam, sosyal diyalogun kullanımına elverişli bir sistem ve bütün hakları kapsayıcı bir çerçeve belirlenmiştir.⁴

Toplu iş sözleşmesinin kapsam ve uygulama alanını belirleyen ilgili Kanun, sadece üyelere ya da taraflara ilişkin geniş bir hüküm belirlememiş aynı zamanda toplu iş sözleşmesinin uygulanması, denetimi ve uzlaşmazlık halinde çözüm yöntemi olarak başvurulabilecek durumları da belirtmiştir. Aynı zamanda, tarafların birbiri üzerinde eşit olmayan ya da adil sonuç doğurmayacak şekilde bir baskı kurmasını engelleyen Kanun, özellikle işçilerin sendikaya üye olması noktasında pozitif bir hüküm ortaya koymuştur.

Anayasa'da genel olarak işçi ve işverenlerin; **"karşılıklı olarak"** yani taraflar arasında eşit bir pazarlık düzeyi belirlenmiştir. Yine aynı yerde ekonomik ve sosyal haklar ile çalışma şartlarını da tarafların belirleyebileceği belirtilmiştir. İşçilerde kapsam yönüyle daha geniş, özgürlükçü ve tarafların kararlarını esas alan bir toplu pazarlık sistemi bulunurken, kamu görevlilerinde sadece belirli konular üzerinden toplu pazarlık yapılabileceği belirtilmiştir.

Burada yer alan bu iki farklı uygulama sonucunda; kamu görevlileri sendikalarının iletmiş olduğu teklifler toplu sözleşme görüşmelerinde "tasnif edilme zarurietine" Kamu İşveren tarafının baskısıyla dönüşmüştür. Kamu İşveren Heyeti tarafından daha baskın ve kısıtlayıcı bakış açısıyla yorumlanan söz konusu teklifler 4 kategori şeklinde tasnif edilmektedir.

A) Kamu Görevlilerinin Genelene ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Önceki Toplu Sözleşmede Yer Alan Hükümlerden **Aynen Korunması Önerilen Teklifler,**

B) Kamu Görevlilerinin Genelene ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Önceki Toplu Sözleşmede Yer

4 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, md,33.



Aynı zamanda, tarafların birbiri üzerinde eşit olmayan ya da adil sonuç doğurmayacak şekilde bir baskı kurmasını engelleyen Kanun, özellikle işçilerin sendikaya üye olması noktasında pozitif bir hüküm ortaya koymuştur.



Alan Hükümlerden **Revize Edilmesi Önerilen Teklifler**,

C) Niteliği İtibarıyla Hizmet Kolu Kapsamında Görüşülebilecek **Yeni Teklifler**,

D) Niteliği İtibarıyla Hizmet Kolu Kapsamında **Görüşülebileceği Konusunda Uzlaşılma-yan Teklifler**,

D bölümünde yer alan teklifler; hem kapsam dışında olarak yorumlanmakta hem de birden fazla hizmet kolunu ilgilendirdiği gerekçesiyle genel toplu sözleşme içerisinde konuşulması gerektiği belirtilmektedir. Genel toplu sözleşmenin D bölümünün başlığı ise bu çerçevede düzenlenerek **“Toplu Sözleşme Kapsamında Görüşülmesi Konusunda Uzlaşılma-yan Teklifler”** olarak Komisyon Raporlarında geçmektedir.

“Uzlaşılma-yan Teklifler” sadece işveren tarafından anlaşılmayan ve uzlaşılma-yan teklifler olarak görülmelidir. Burada işveren tarafının amacı, kayıt düşerken iki tarafın da bu maddeler üzerinde uzlaşamadığını belirtmektir. Halbuki tasnif sürecinde pazarlık yapılmamakta, maddelerin ayrıştırılması gerçekleştirilmektedir.

Kamu İşveren Heyetinde yer alan temsilciler; geçmiş dönemde kapsama alınan teklifleri, yeni toplu sözleşme görüşmeleri sürecinde **kapsam dışına** almaya ya da teklif maddesi içerisinde birden fazla teklif olarak iletilen içerikler arasından bir ya da birkaç tane teklifin kapsam dışında olması gerekçesiyle maddenin tamamını kapsam dışına almaya yönelik olumsuz irade göstermektedir.

Hem sendikacılık alanını hem de yetkili sendikaların görev alanını olumsuz etkileyen başka bir hu-

sus ise toplu sözleşme kapsamında olan bir hükmün Kamu İşveren Heyeti/Devlet yetkilileri veya bürokratları tarafından toplu sözleşme masasında görüşme ve çözüm belirleme zemininden uzak başka mecralarda belirlenmesidir. Toplu sözleşme görüşmeleri esnasında aynı hükmün tasnif edilirken kapsam dışında belirlenmesi ve daha sonra gecikmeli ve sosyal maliyet oluşarak şekilde farklı mecralarda çözüm üretilmeye çalışılmasının her iki tarafı da olumsuz etkilediği açıkça görülmektedir.

4688 sayılı Kanunun 28’inci maddesinin revize edilmesi halinde; Kamu İşveren Heyeti adına Bakan ya da Cumhurbaşkanı Yardımcısının yer aldığı toplu sözleşme görüşmelerinde tarafları kısıtlayacak ya da baskılayacak durumlar ortadan kaldırılmış olacaktır.⁵

Diğer taraftan, işçi sendikalarının yapmış olduğu toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde taraflara tanınan geniş hakkın, kamu görevlilerine de tanınması gerekmektedir. Anayasa ve Kanunların emredici hükümlerine aykırı olmama şartı kamu görevlileri sendikaları için de geçerli olmalıdır.

Tasnif süreciyle gerek zaman kaybı gerekse de birçok hükmün kapsam dışında bırakılması; tarafların iradesini, sendikaların kazanım üretme zeminini ve kamu görevlileri ile emeklilerinin sorunlarını toplu pazarlık masasına taşıma hakkını ellerinden almaktadır. Kamu İşveren Heyetinde yer alan temsilciler, tasnif sürecini toplu sözleşmenin 30 günlük dar ve kısıtlı zamanını eritmek için kullanmakta, pazarlığa ayrılacak zamanı bilerek ve isteyerek tasnif sürecine ayırmaktadır. Bu olumsuz durumun sonucunda; **“süre doluyor”** baskısı üretilmektedir.

5 Kapsamı, Süresi, Süreci, İşeyişi ve Tarafları İtibarıyla Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı?, Raşit Eğin, Memur-Sen Konfederasyonu, Şubat 2024.

b. Tutanak Sistemi ve Komisyon

Komisyon ve tutanak sistemi, toplu sözleşmede “**taraf**” iradesiyle görüşmelere katılanların ortaklaşa ve eşit pazarlık düzeyinde söz sahibi olması noktasında önem arz etmektedir. Nitekim, toplu pazarlık anlayışının adil, makul ve sosyal diyalogun etkin kullanıldığı bir zeminde yapılabilmesi için sürecin tamamında tarafların eşit olması demokratik devletin gerekliliklerindedir.

Toplu sözleşme sisteminin eşitler arası bir pazarlığı içermeyişi sadece Kanun içeriğine ya da uygulama zemine dayanmamakta, uygulamaya ilişkin yönetmeliklerde de ortaya çıkmaktadır. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinin 3’üncü fıkrası; “*mali ve sosyal hakların görüşülmesine ilişkin gündem ve çalışma usulü Devlet Personel Başkanlığına verilen teklifler esas alınarak Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanınca belirlenir.*” hükmü olmasına rağmen Kamu İşveren Heyeti tek taraflı kararlarla süreci yönetmek istemektedir.⁶

Yönetmeliğin aynı maddesinin 6’ncı fıkrasında görüşmeler sonunda tek imza altına alınacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 6’ncı maddesinde “(2) *Toplu sözleşme görüşmeleri sonunda kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar ile her bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili olarak ayrı bölümlerden ve tek metinden oluşan bir tutanak tutulur. Toplu sözleşme görüşmelerinin*

sonucunu gösteren bu tutanak, her bir bölümü ayrı ayrı geçerli olmak üzere 4688 sayılı Kanun hükümlerine göre düzenlenen toplu sözleşme, toplantı tutanağı veya tespit tutanağından oluşabilir. (3) Bu tutanak, toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin müzakere süreci ve alınan kararlar göz önünde bulundurularak toplu sözleşme görüşmelerinin bitimi tarihinde imzalanır.” düzenlemesi yer almaktadır.

İlgili düzenleme toplu sözleşme görüşmeleri müzakere sürecinde tarafların aldıkları kararları tutanak sistemiyle kayıt altına almasını belirtmektedir. Yönetmeliğin düzenlenme amacı taraflar arasında “güven” ilişkisinden bağımsız olarak alınan tüm kararları açık bir şekilde yazılı kayda geçirerek ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları önlemek, olası uyuşmazlıklarda bu tutanakların esas kabul edilerek uyuşmazlıkların çözümünü sağlamaktır.

Toplu sözleşme görüşmelerinin süresi 1 ay gibi kısıtlı bir zaman diliminde gerçekleştirilmesi sebebiyle taraflar yoğun bir tempo ile süreci tamamlamaktadır. Kamu personel sisteminin genişliği ve hizmet kollarında yer alan kamu görevlilerinin hizmet alanlarının farklılığı nedeniyle yüzlerce hatta binlerce teklif görüşülmektedir. Tasnif sürecinden sonra devam eden müzakere sürecinde; ifade edilen binlerce madde etraflıca tartışılmaktadır.

Bu tartışmalar ve müzakere sonrasında; tarafların pazarlıkla anlaştığı maddelerin tutanak sistemine kayıt edilip her iki tarafın da “uzlaştığı maddeleri” belirtmesi gerekmektedir. Fakat süreç hem yönetmelikte hem de Kanunlarda belirtilenden farklı yürütülmekte, Kamu İşveren Heyeti ya da doğru ifadeyle bürokratların farklı yönlendirmesi sebebiyle farklı dönemlerde farklı uygulamalarla sonuçlanmaktadır.

6 Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, md, 5.



Farklı dönemlerde farklı uygulamaların ortaya çıkması nedeniyle hem yetkili kamu görevlileri sendikaları hem de hükümlerden yararlanacak kamu görevlileri mağdur olmaktadır. Konuyu ilişkin iki farklı örnek olarak 5. ve 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerine göz atmak faydalı olacaktır.

5. Dönem Toplu Sözleşme görüşmeleri yaklaşık olarak 22 gün (Hakem Kurulu hariç) sürdü. Memur-Sen Konfederasyonu ve 11 hizmet kolunda Memur-Sen'e bağlı yetkili sendikaların teklifleri gece saat 04.00-05.00'e kadar devam etti. Hizmet kolları ve Genel toplu sözleşme teklifleri içerisindeki birçok hüküm hem Kamu İşveren Heyeti Başkanı Sayın Bakan tarafından hem de ilgili Sendika/Konfederasyon tarafından kabul edildi.

Bu süreç içerisinde sendikalar görüşülen maddeleri ve uzlaşılan maddeleri kayıt altına almak için birden fazla defa Kamu İşveren Heyetine “tutanak tutalım, kayıt altına alalım” teklifi ilettiler. Kamu İşveren tarafı “bize güvenmiyor musunuz” söylemi oluşturarak süreci geçtirdiler.

Sürecin sonuna doğru yaklaşırken Kamu İşveren

Heyeti, maaş artışlarına ilişkin kamu görevlilerinin ve Memur-Sen'in evet diyemeyeceği, yetersiz bir teklifle geldiler. Memur-Sen, Kamu İşverenin teklifini yetersiz bulduğunu, ekonomik gerçekliği yansıtmadığını, bu teklifin maaş ve ücretleri yeteri düzeyde artırmayacağını belirtti. Bu görüşmelerden hemen sonra, İşveren tarafı “zam teklifini kabul etmiyorsanız, diğer hükümleri de veremeyiz” diyerek süreci olumsuz bir sonuca sürükledi.⁷

Sürecin devamında, anlaşma sağlanamadı ve uzlaşmazlıkla Hakem Kurulu'na taşındı. Hakem Kurulu üyeleri ve aynı zamanda toplu sözleşme görüşmeleri içerisinde yer almayan ikinci ve üçüncü konfederasyonların temsilcileri, **“Pazarlık 22 gün sürdü. Bu süre zarfında hiçbir madde kabul edilmedi mi?”** söylemiyle haklı bir durumu somut şekilde tespit ettiler.

Bu durumun tam tersi ise 7. Dönem Toplu Sözleşme görüşmelerinde gerçekleştirilmiştir. 11 Hizmet Kolu uzlaşma sağlamış, Toplu Sözleşmenin genel kısmı uzlaşmazlıkla sonuçlanmıştır. Memur-Sen Genel Başkanı süreci doğru yürütüp, haklı tespitleri ortaya koymuş ve tutanak sisteminin adil bir

7 5. Dönem (2020-2021) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları, sy, 7-9.

şekilde uygulanmasını talep etmiştir. Sayın Bakan bu duruma kayıtsız kalmayarak, görüşülen ve uzlaşılan maddelerin yer aldığı, “Toplantı Tutanağı” tutarak, uzlaşmazlığı Hakem Kurulu’na iletmiştir.

Toplu sözleşme görüşmelerinde “tutanak” sisteminin önemi bu iki örnekle çok daha iyi anlaşılmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarının bu süreçteki hassasiyetlerinin; kamu görevlilerinin kayıp yaşaması ve masadan beklenen karşılığın somut ifadelerle metinlere yansıtılarak kamu görevlilerinin kazanım üretmesi olduğu görülmelidir.

Uygulamada sorunlu bir alan üreten bu tür mevzuat boşlukları, kamu idaresini, kamu işvereni ya da devlet tarafını koruyor gibi gözüксе de “ tarafların eşit pazarlık hakkı” ilkesinin ve sosyal diyalog zemininin zedelendiği bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Burada yer alan asıl sorun, yukarıda ifade ettiğimiz “taraf ilkesinin” toplu pazarlık sisteminin eşit ve adil olarak ilgili Kanun’da tanımlanmaması ve uygulama aşamasında dikkate alınmamasından kaynaklanmaktadır. Bunun da en somut örneği toplu sözleşme sürecini baştan sona yönetecek, kararları yazacak, gündemi takip edecek ve tarafların sorumluluk alanlarını belirtecek şekilde komisyon oluşturulmamasıdır.

Toplu iş sözleşmesi görüşmelerinde işçiler eşit bir dağılımla süreci takip edecek, çalışmalarını yürütecek ve hükümleri yazılı metinlere geçirecek ortak komisyon kurmaktadır. Toplu sözleşme görüşmelerine gelince gerek Kanun gerekse de yönetmelik sorunları giderme noktasında Kamu İşveren Heyeti Başkanına yetki vermektedir.

Toplu sözleşme gündeminin ortak belirlenmesi dışında; hükümlerin yazılması, uygulanma aşaması, pazarlık sürecinin takibi ve benzeri konular ortaklaşa komisyonla gerçekleştirilmelidir.

Nitekim bu süreçte yaşanan sıkıntılarının başında; tarafların uzlaştığı hükümlerin yazma aşamasında kaydedilmektedir. Kamu İşveren Heyeti temsilcileri ve bürokratları “*Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü uzmanları ve bürokratları*” tarafından yazılan hükümler uygulanma aşamasında da aynı kurumların bürokratları tarafından bilerek ya da bilmeyerek eksik ve yanlış uygulanmaktadır.

Hükümlerin yazılması ve uygulanması iki farklı süreci içermektedir. Toplu sözleşme hükümlerinin tek



Nitekim bu süreçte yaşanan sıkıntılarının başında; tarafların uzlaştığı hükümlerin yazma aşamasında kaydedilmektedir.



tarafli olarak işveren heyeti tarafından yazılması, masada yer alan sendikaların/konfederasyonun devre dışı bırakıldığını, tarafların eşitliği ilkesinin göz ardı edildiğini göstermektedir. Bu sürecin tek tarafli yürütülmesi ve sendikaların/konfederasyonun sürecin dışında bırakılması birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

Sendikaların teklif ettiği ve uzlaşma sağlanan hükümlerin yazım aşamasında işveren heyeti/bürokratları tarafından madde hükmünün kapsamının dar, yararlanan personelin çerçevesinin kısıtli ya da mali hükümlerin miktarının az olması gibi sorunları ortaya çıkarmaktadır. Tutanak sisteminin eksiksiz uygulanması halinde, bu tarz sorunların ortaya çıkması engellenecektir.

Diğer taraftan, yazılan hükümlerin uygulanması sürecinde de sorunlar çıkmaktadır. Örneğin Memur-Sen olarak, “Koruma ve Güvenlik Görevlilerine Ek Ödeme Oranı” kazanımı ile kadrolu ve sözleşmeli personele yapılması gereken ek ödemenin sözleşmeli personele yapılmaması, toplu sözleşme hükümlerinin eksik uygulanması, yanlış yorumlanması ve yazılı açıklama yapılmaması nedenleriyle birçok kez ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yazı gönderdik.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, uygulamanın esasına ve hükmün gereğine yönelik yazılı bir açıklama yapmadan eksik ve yanlış uygulanmasının maliyetini kamu görevlilerimiz ödemektedir. Sürecin bir bütün olarak değerlendirilmesi ve baştan sona tarafların iradesini yansıtacak ortak komisyon kurularak takip edilmesi gerektiği şüphesiz herkes tarafından bilinen fakat işveren tarafından gerekli sorumluluğun alınarak yerine getirilmediği bir gerçekliktir.

Aynı zamanda, görüşmelerde tutanak tutularak

hükmün kapsamının, uygulama aşamasında kimleri kapsadığını ve mali hakka ilişkin tutarın net bir şekilde kayıt altına alınması hem maddenin yazılma aşamasında hem de uygulama aşamasında somut olarak kullanılabilir olacaktır.

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu görevlilerinin örgütlenme, toplu sözleşme hakkı ve sendikal kazanımları; elbette kendiliğinden veya siyasi iradenin tek tarafli kararıyla ortaya çıkmadı. Bilakis yıllar içerisinde ülkemizin demokratikleşmesi, sosyal paydaşlarla ortak karar alması ve gelişmesine bağlı olarak değişen ve aynı zamanda sendikaların demokratik değişim ve dönüşüme yön veren kararlı mücadeleleriyle gerçekleşti. Ülkemizin özellikle son 20 yıllık süreçte sivilleşme ve sosyal tarafların katkı ve katılımını önemseme noktasındaki hassasiyeti, statü hukukuna tabi olan kamu görevlilerinin de sendikal haklar noktasında değişim ve dönüşüm yakalamasına referans oluşturmuştur.

Bu sürecin en büyük kazanımlarından olan “Toplu Görüşmeden Toplu Sözleşmeye geçiş”, dünya ülkelerine de örnek olabilecek niteliktedir. Bununla birlikte bu hakkın kullanımı noktasında mevcut durumda sorunlar yaşanmakta ve özellikle sendikaların “hakli bir beklenti olarak” toplu sözleşme sürecini daha etkin kullanma istekleri görülmektedir.

Türkiye'nin bu kısa zamanda yaşamış olduğu emsaline az rastlanır değişim refleksi; sosyal tarafları devre dışı bırakmak yerine ortak karar almak ve sahanın taleplerine kulak vermek noktasında takdir edilecek niteliktedir. Fakat gerek mevzuatta iyileştirmeye açık alanlar gerekse de bazı dönemlerde kişilerin tutumlarından kaynaklanan ve

kamuoyuna da yansıyan olumsuz tutumlarla ilgili atılması gereken önemli adımlar bulunmaktadır.

Tam da bu noktada, hukuk devleti anlayışının gereği olarak milyonlarca kişiyi ilgilendiren kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkını kısıtlayan sorunlar; katılımcı demokratik anlayışla çözülmeli, milyonlarca kişinin kaderi kişilerin ya da kurumların tutumlarına bırakılmayarak kurallara bağlanmalıdır. Anayasa'nın daha geniş kapsamda değerlendirdiği ve daraltıcı bakış açısını reddeden anlayışı çerçevesinde; yasal değişikliklerle geniş yorum ve tarafların özgür iradesi tanımlanmalı, "sadece belirli konuları görüşebilirsiniz" anlayışı ortadan kaldırılmalıdır.

Anayasa'da ortaya konulan bu fırsat ve imkan değerlendirilmeli; sosyal tarafları yok sayan tekil düzenlemelerin sosyal maliyet ürettiği gerçeği görülmelidir. Aynı zamanda toplu pazarlık masasında "taraf-temsil-yetki" haklarının doğru orantıda kullanılabilmesi için taraflar arası eşitlik ilkesi daha açık ve net bir şekilde benimsenmeli sosyal diyalog anlayışı çerçevesinde uygulanmalıdır.

4 milyon kamu görevlisi 2,5 milyon kamu görevlisi emeklisini doğrudan ilgilendiren toplu sözleşme görüşmelerinin, sadece 1 aylık süreden ibaret olmadığı, sözleşme hükümlerinin uygulama aşamasının da "sürecin" bir parçası olduğu görülmelidir. Bundan hareketle pazarlık aşamasında alınan kararların eksiksiz bir şekilde tutanakla tespitine imkan verecek kapsamlı ve tarafların katılımına dayalı bir tutanak sistemi getirilmelidir. Kamu İşveren Heyetinin temsilcilerinin kaleme aldığı hükümler eksik yorumlama, yanlış anlaşılma ve hatalı bakış açısıyla engellenmemelidir.

Kişiler ya da kurumlar toplu pazarlığın gidişatına göre toplu pazarlığın sonucuna olumlu/olumsuz

etki etme yanlışı ortadan kaldırılmalı, şeffaflığın esas alındığı ve bütün sürecin kayıtlarla somut olarak paylaşıldığı tutanak sistemi hayata geçirilmelidir. Tutanak sistemi, tarafların birbirine güvensizliğini değil devlet ciddiyeti içerisinde karşı tarafın hakkını koruma ve toplu pazarlığın ciddiyetini ortaya koyma olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 1982. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/>

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 2001. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4688&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 2012. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6356&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkilî, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik 2012. <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=16078&mevzuatTur=-KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5>

Eğin, R. (2024). *Kapsamı, Süresi, Süreci, İşeyişi ve Tarafları İtibariyle Adil ve Etkili Bir Toplu Sözleşme Düzeni Nasıl Olmalı? – Araştırma Raporu*. Memur-Sen Akademi.

Memur-Sen. 2020. 5. Dönem (2020-2021) Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Süreci ve Sonuçları. <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/kitaplar/5.toplusozlesme.pdf>

TOPLU SÖZLEŞME İKRAMİYESİ DÜZENLEMESİNİN ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTALİNİN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" başlıklı 53. maddesinde, memurlar ve kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkı güvence altına alınmıştır. Kamu görevlilerinin mali, sosyal ve özlük haklarının belirlenmesine yönelik olarak yapılan toplu sözleşmeler dahil olmak üzere üye oldukları konfederasyon ve sendikaların iş, işlem ve işleyişlerini düzenlenen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Toplu Sözleşmenin Kapsamı" başlıklı 28. maddesinde, "*Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar. Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.*" hükmü bulunmaktadır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023

Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin "Toplu sözleşme ikramiyesi" başlıklı 23. maddesinde yer alan "*375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4'üncü maddesinde yer alan "üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine" ibaresi, "kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine" şeklinde, "kırkbeş Türk Lirası" ibaresi "2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda" şeklinde uygulanır.*" hükmü, Danıştay 12. Dairesi'nin 16.03.2023 karar tarihli ve Esas No: 2021/6421, Karar No: 2023/1256 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Bunun akabinde 7429 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11. maddesiyle toplu sözleşme ödeneğini düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4. maddesi değiştirilmiştir. 375 sayılı KHK'nin değişik ek 4. maddesiyle sendika üyesi kamu görevlilerine 750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarda "Toplu Sözleşme Desteği" yapılacağı; kamu görevlileri sen-



dikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini sendika üyesi olarak kaydeden kamu görevlileri sendikası üyelerine ise toplu sözleşme desteği yerine Toplu Sözleşme ile belirlenen tutarda "Toplu Sözleşme ikramiyesi" ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak Cumhuriyet Halk Partisi'nin maddenin tamamına yönelik iptal başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2024 karar tarihli ve Esas No: 2023/12 Karar No: 2024/12 sayılı kararıyla bahse konu 375 sayılı KHK'nin toplu sözleşme ikramiyesini düzenleyen ek 4. maddesinin ikinci fıkrası iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde; hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olma zorunluluğu öngörülmemiş ise de toplu sözleşme ikramiyesinin sadece bu sendikalara üye olanlara ödeneceğinin öngörülmüş olmasının bu sendikalara üye olmaya zorlayıcı nitelik taşıdığı, dolayısıyla yeni sendikaların kurulabilmesini ve çalışanların dilediği sendikayı seçebilmesini fiilen engelleyici nitelik taşıdığı, bu

itibarla kuralın sendika hakkı bağlamında eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı; yüksek devlet yardımının gerçekte sendikaya üye olmaya istekli ve niyetli olmayan kamu görevlilerini, sırf bu yardımdan yararlanmak amacıyla sendikalara üye olmaya zorlayabileceği, toplu sözleşme ikramiyesinin miktarı gözetildiğinde kamu görevlilerini sendika üyesi olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir yönünün bulunduğu, bu nedenle kuralın negatif sendika özgürlüğünü de ihlal ettiği iddia edilmiştir.

Özetle AYM, toplu sözleşme ikramiyesi düzenlemesinin, kamu görevlilerini hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olmaya zorlayıcı nitelikte olduğu için eşitlik ilkesine ve negatif sendika özgürlüğüne aykırı olduğu kanaatindedir.

Ancak söz konusu kararın gerekçesinin, ortaya konulan tespitler yönüyle hatalı ve gerekçeye dayanak gösterilen argümanlar yönüyle de iptal sonucuna götürmeyen, zayıf ve temelsiz gerekçeler olduğu görülmektedir.

Mahkemenin gerek (sendika üyesi kamu görevlileri arasında) eşitlik gerekse (çalışanların herhangi

bir sendikaya üye olmaya zorlanmaması bağlamında) negatif sendika özgürlüğünü, mutlak anlamda ele aldığı; lafzi bir yorumdan hareketle sendika özgürlüğünün tarihsel ve sosyolojik gelişimi ile kamu görevlileri sendikacılığının özgün yönlerini göz ardı ettiği anlaşılmaktadır.

Buradaki nirengi noktası, negatif sendika özgürlüğünün, hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olanlar ile diğer sendikalara üye olanlar arasında tam bir eşitlik sağlanmasını gerektirip gerektirmediği sorusuna verilecek cevaptır. Ancak Mahkeme kararında bu soru sorulmadığı gibi buna yönelik bir cevap da verilebilmiş değildir.

Toplu Sözleşme İkramesinin Eşitlik İlkesiyle Bağdaşmadığı Argümanı

Toplu sözleşme hakkı, çalışanlara, üyesi buldukları sendikalar aracılığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanıyan sendikal

bir haktır. Toplu sözleşme hakkı sendika özgürlüğünün önemli bir parçasını oluştursa da sendikal özgürlükler toplu sözleşme hakkından ibaret olmayıp bunun dışında başka araçlar da bulunmaktadır. Anayasa'nın 51. maddesinin birinci fıkrasında, sendikaların, çalışanların "ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek" amacıyla faaliyet gösterecekleri ifade edilmiş, ancak hangi araçlarla bu amacı gerçekleştirecekleri hususunda herhangi bir sınırlamaya gidilmemiştir. Dolayısıyla tüm sendikalara toplu sözleşme hakkı tanınmasının, çalışanların "ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması" amacı bakımından zorunluluk taşıdığı söylenemez. Bu itibarla en yüksek temsil gücüne sahip sendikalara toplu görüşme yapma yetkisi tanınması kanun koyucunun takdirindedir. Bununla birlikte, toplu sözleşme yapma yetkisini haiz bulunmayan diğer sendikaların, üyelerinin "ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması"ni temin edecek araçlardan tamamen yoksun bırakılmaları gerekmektedir. Çoğunluğu sağlayamayan sendikaların, toplu pazarlığa katılamasalar da en azından üyelerinin hak ve çıkarlarını dile getirme imkânından tamamen mahrum bırakılmaları durumunda sendikal haklara yapılan müdahalenin ölçülü olmayacağı söylene-



Toplu sözleşme hakkı, çalışanlara, üyesi buldukları sendikalar aracılığıyla işverenle karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla görüşme ve anlaşma yapabilme yetkisi tanıyan sendikal bir haktır.



bilir. Bu noktadan bakıldığında, hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydedemeyen kamu görevlileri sendikaların üyelerinin toplu sözleşme ikramiyesi yerine daha düşük tutarda toplu sözleşme desteği almalarının öngörülmesinin, bu sendikaların üyelerinin hak ve çıkarlarını dile getirme imkânından tamamen mahrum bırakılma anlamına gelmeyeceği tartışmasıdır.

Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 11. maddenin birinci fıkrasında geçen "çıkarlarını korumak amacıyla" başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma kavramının, sendikalara "danışılma/dinlenilme" hakkını tanıdığı biçiminde yorumlamakta ve toplu görüşmeyi, danışılma hakkının araçlarından biri olarak görmektedir. AİHM, her sendikanın toplu sözleşme yetkisine sahip olmasının bir zorunluluk olmadığını, taraf devletlerin, gerekli gördükleri takdirde temsilci sendikalara özel statü tanıyacak şekilde düzenleme yapabileceklerini kabul etmektedir (Demir ve Baykara/Türkiye, B. No: 34503/97, 12.11.2008, § 154).

ILO denetim organları da AİHM içtihatları ile paralel bir şekilde, "en çok temsil gücüne sahip örgütlere" mevzuat yoluyla bazı ayrıcalıklar tanımlayabileceğini kabul etmekte, ancak çoğunluğu sağlayamayan sendikaların da üyelerinin çıkarlarını koruma yönünden işlevsiz kalmaması, toplu pazarlığa katılmasalar da en azından üyelerin hak ve çıkarlarını dile getirip bireysel şikâyet ve başvurularda üyelerini temsilen hareket edebilmeleri gerektiğini ifade etmektedirler.

Diğer taraftan AYM'nin, eşitlik ilkesini sadece lafzî

yorumladığı; kamu görevlileri toplu sözleşmesinin -toplu iş sözleşmesinden farklı olarak- sadece yetkili konfederasyona üye hizmet kolu sendikaları üyeleri veya hizmet kolunda yetkili sendikaların üyelerini değil, 4688 sayılı kanun hükmü gereği bütün kamu görevlilerini hatta kanunen sendika üyesi yasaklanmış kamu görevlilerini dahi - kapsadığı gerçeği göz ardı edilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak toplu sözleşmenin tarafı olan sendikaya değil de bir başka sendikaya üye olan kamu görevlileri de dayanışma aidatı benzeri hiçbir katkı ödemeksizin toplu sözleşmeden yararlanmaktadırlar. Bunun doğal sonucu olarak toplu sözleşmenin tarafı olmayan sendikalara üye kamu görevlileri, taraf sendika üyesi kamu görevlileri aleyhine nimet/külfet dengesinin ihlali niteliğinde bir hak iktisap etmektedirler.

Sendikacılığın temel ereğinin işverenler karşısında güçsüz durumda olan çalışanların örgütlenmesini sağlamak ve bu örgütler aracılığı ile iktisadî ve sosyal haklarını ve yararlarını elde etmek, bunları korumak ve geliştirmek olduğu bilinen bir gerçektir. Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin bağitlanmasının büyük çabalara, grev hakkının yokluğunda sadece yetkili konfederasyon ve sendika üyesi kamu görevlilerinden beklenecek katkı ve üstlenilen malî külfetlere bağlı olduğu göz önünde tutulunca, kamu görevlilerinin malî ve sosyal hakları alanındaki uyuşmazlıkların ancak gelişmiş ve güçlü kamu görevlileri sendikalarının varlığıyla çözülebileceği gerçeği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu denli çabalar ve külfetlerle sağlanan toplu sözleşmelerden onu meydana getiren kuruluşun üyesi olmayan işçilerin hiçbir külfete katlanmaksızın yararlanmaları yanında sözleşmeye taraf olan sendika üyelerine hiçbir ilave hak elde edilemeyeceğini öngörmek, hem adalet kuralları hem



de sendikaların kuruluş ereği ile bağdaştırılmaz. Bu durumda, her halde toplu sözleşme hükümlerinin kapsamı içinde bulunan kamu görevlilerinin sendikalara veya sayısal çoğunluk itibariyle toplu pazarlık gücünü elde eden sendikalara üye olmaktan vazgeçmelerine ve bu kuruluşların güçsüz duruma düşmelerine de yol açılmış olur.

Nitekim yine CHP tarafından, İşkolu barajları ile ilgili “6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”da Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’yla birlikte işçi sendikaları için toplu sözleşme yapma yetkisinin belirlenmesine esas olan %3 olarak belirlenen işkolu barajının %1’e düşürülmesine yönelik değişiklik nedeniyle yapılan başvuru, Anayasa Mahkemesi tarafından “karar verilmesine yer olmadığı” şeklinde neticelendirilmiştir. 6552 sayılı yasada yapılan düzenlemeye yönelik itirazı değerlendiren Anayasa Mahkemesi, %1’lik baraj uygulamasını “güçlü sendikaların toplu iş sözleşmesinin tarafı olabilmelerinin temin edilmesi amacıyla öngörülen yüzde birlik işkolu barajının çalışanlara aşırı ve olağanüstü bir yük

yüklemediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle, yüzde birlik işkolu barajının, sendika hakkına ölçsüz bir müdahale teşkil ettiği söylenemez.” ifadeleriyle desteklemiş ve Anayasa’ya uygun bulmuştur.

Aynı minvalde AYM kararına katılmayan azlık oyununda mahkeme üyesi tarafından ortaya konulan “Kural ile hizmet kolunda en az %2’lik üye sayısına ulaşan sendikanın toplu sözleşme ikramiyesinden yararlanacağı düzenlemesinin kamu görevlilerinin sayıları yukarıda belirtilen örgütlü ve güçlü sendikaların rekabet ortamı ve kamu görevlilerine sağlayacağı toplu sözleşme süreci ile elde edeceği hak ve menfaatler değerlendirildiğinde Anayasa’nın 10. maddesinde eşitlik ilkesi bağlamında makul ve dengeli olmadığı söylenemez.” görüşünün de gerekçesi itibariyle “pozitif sendika özgürlüğü” bağlamında aslında doğru ve yerinde olan görüş olduğu ortaya çıkmaktadır.

Nihayet, sendikaya üye olanlarla olmayanlar arasında tam bir eşitlik sağlanmasının hem hukuken doğru olmadığı hem de kolektif sendika özgürlüğünü zedeleyeceği, her türlü tartışmanın dışındadır (Soyer, 2022: 100).

Toplu Sözleşme İkramesinin Negatif Sendika Özgürlüğünü İhlal Ettiği Argümanı

Anayasa'nın 51. maddesindeki "Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." hükmüyle ifadesini bulan negatif sendika özgürlüğünün yorumlanması; diğer bir ifadeyle mahkeme kararında belirtilen, hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olmaya zorlamasındaki "zorlama"nın yorumlanması, mahkeme kararının yanlışlığını ortaya koymaktadır.

Sendika özgürlüğü için yapılan mücadelelere her ülkede daima bireyin sendikalara karşı korunması değil; tam tersine, bireyin sendikaya üye olabilmemesinin güvence altına alınması düşüncesi belirleyici olmuştur (Kastner, 1953: 162-163; Biedenkopf, 1961: 347; aktaran Soyer, 2022: 100). Zira, sendika üyeliği ve sendikal faaliyet, işçilerin işverenler tarafından açık ya da örtülü olarak "cezalandırılması" ve sendikal faaliyetin zayıflatılması riskini de beraberinde getirmiştir (bkz. Baskan, 2021: 552; aktaran Soyer, 2022: 100). Bu tarihsel ve sosyo-ekonomik gerçek, negatif sendika özgürlüğüne tanınacak korumanın ölçüsünü belirlemek bakımından da önem taşımaktadır (Kastner, 1953: 162-163; aktaran Soyer, 2022: 100). Bu nedenle, ilke olarak şu hususu tespit etmek gerekmektedir ki, sendikaların özel konumunu belirleyen sosyal koruma ilkesi, negatif sendika özgürlüğüne, kolektif sendikal güvenceyi zayıflatan bir işlev yüklenmesine olanak sağlamaz (Badura, 1974: 137.; aktaran Soyer, 2022: 100).

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinin bir parçasını teşkil ettiği toplu iş hukuku normlarının sosyal niteliği, sendikaya üye olmamayı özendiren bir anlayışla uygulanmalarına elverişli değildir. Sendika üyeliğini dolaylı yoldan "teşvik eden" ya da "özendiren" her uygulamanın hukuka (negatif sendika özgürlüğüne) aykırı sayılması ise, ister istemez, sendikal faaliyetin engellenmesi ya da sınırlandırılması; kısaca kolektif sendika özgürlüğünün zarar görmesine neden olur (Meier, 1979: 89; Soyer, 2022:101). Negatif sendika özgürlüğünün ihlalden ancak, üye olma konusunda belli bir "baskı"nın uygulandığı hallerde söz edilebileceği kabul edilir. Bu itibarla toplu sözleşme ikramyesinin, sendika üyesi olmayan veya diğer sendikalara üye olan kamu görevlilerini, hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %2'sini üye kaydeden sendikalara üye olmaya zorladığından söz edilemez; söz konusu düzenleme en fazla bu sendikalara üye olmaya teşvik niteliğindedir. Sendika üyeliğinin teşviki ise pozitif sendika özgürlüğü bağlamında zaten devlet organlarına yüklenmiş bir yükümlülüktür. Bu türden bir teşvikin hukuka aykırı olmadığı dayanışma aidatı özelinde de bilinmektedir.

Nitekim, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 2.6.2016 tarihli ve Başvuru No: 23646/09 Goetech Kancev GmbH/Almanya kararında da işverenler için Sosyal Yardımlaşma Fonu'na katkıda bulunma yükümlülüğü getiren bir toplu iş sözleşmesinin teşmili üzerine, sendika üyesi olmayan bir işverenin, fon faaliyetlerinde etkili olabilmek için sendikaya üye olmasının gerekeceği; bunun, sendika üyeliğine fiilen teşvik anlamına geldiği ve negatif sendika özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasıyla yapmış olduğu başvuruyu, mahkeme, olayda üyelik özendirmiş olsa da bunun, negatif sendika

özgürlüğüne aykırılıktan söz edilmesine yol açamayacak kadar “zayıf” olduğu; aykırılık oluşturmaktan çok uzak kaldığını belirterek başvuru reddedilmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Görevlileri Sendikacılığına Hatalı Bakışı

Mahkeme gerekçesinde, “*üyelerinin menfaatlerini etkili bir şekilde savunan güçlü sendikaların ortaya çıkabilmesinin sendikalar arasında rekabetin sürmesine bağlı olduğu da ortadadır.*” şeklinde dayanaklarını ortaya koyamadığı bir görüş ileri sürmektedir.

Mahkemenin gerekçesiz ve mesnetsiz tespitinin aksine bugün ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının en büyük problemi; hiçbir hedef gözetmesizin, salt belirli çalışan gruplarının hassasiyeti ve grup kimliklerini istismar etmek suretiyle kurulan ve faaliyet gösteren birkaç yüz üyeli sendikalardır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sendika istatistiklerine bakıldığında hemen her hizmet kolunda üç veya dört sendikanın, hizmet kolu çalışanlarının büyük bir yüzdesini üye yaptığı; ancak bunun yanında ortalama üye sayısı birkaç yüzü geçmeyen, üye sayısı şube kurmak için gerekli üye sayısı olan 400’ü bile bulmayan onlarca küçük sendikanın var olduğu görülmektedir.

İşverenden çok yetkili ve diğer büyük sendikaları hedef alarak toplu sözleşme ödeneğinin sendika aidatını karşılamasının arkasına sığınan bu sendikaların, sendikal mücadeleye somut herhangi bir katkı sunduğunu söylemek gerçekten çok zor.

Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın

2024 verilerine göre eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolundaki sendika sayısı 48. Gelin görün ki, bu 48 sendika içinde sadece 5 sendika, hizmet kolundaki toplam kamu görevlisi sayısının %1’inden fazlasını üye kaydetme başarısı göstermiş durumda. Geri kalan 43 sendikanın toplam üye sayısı sadece 27.134. İçlerinde en büyüğünün üye sayısının 9.960 olduğu düşünülürse tablo daha da netleşiyor. Bu 43 sendikanın ortalama üye sayısı sadece 631. İçlerindeki en büyük sendikayı çıkarttığınız zaman ortalama üye sayısı 408’e düşüyor. 31 sendikanın, şube kurmak için gerekli olan 400 üyeye dahi sahip olmadığı görülüyor.

Bu durumda ister istemez şu soru akıllara geliyor; ortalama 408 üyeye sahip 40 küsur sendikanın hiçbir baskı unsuru olamayacağı, müzakere ve çalışanın sesi olma yeterliliğini taşıyamayacağı, kapasitelerinin buna imkan vermeyeceği çok açıktır. Kamu işverenin de gücü üyesi kadar olan bu sendikaları muhatap dahi kabul etmediği de bilinen bir husustur. Hepsini toplu ortalama 408 üyeye sahip olan bu sendikaların bırakın eğitim hizmet kolu çalışanlarının haklarını, kendi bir avuç üyelerinin haklarını, hangi güçle, hangi etkiyle, hangi araçla nasıl savunabileceği de izaha muhtaçtır.

Belirli bir meslek veya kadro unvanı grubuyla özdeşleşen sendikaların, temsil ettikleri toplulukla organik bağı yüksek olsa da kamu çalışanlarının kendi içinde ayrışması, çıkar farklılıklarının ön plana çıkması, sendikal liderliğin yetkinlik düzeyinin azalması, temsil gücünün aşınması, örgütlenmenin parçalanması, toplu pazarlık gücünün işlevsiz hale getirilmesi gibi sendikal örgütlenmenin temelini zayıflatan vahim olumsuz sonuçlara yol açtıkları görülmektedir. Sendikal duruş eksenli memur sendikacılığından meslek-unvan eksenli bir memur sendikacılığına olan yönelim devam ettiği

sürece yakın bir gelecekte, memur sendikacılığının temsil, pazarlık, müzakere ve mücadele gücünün zayıflayarak; işveren karşısında güçsüz ve etkisiz, yetki kavgasına ve kargaşasına tutulmuş, temsil gücünden yoksun, çok sayıda, parçalı, özel bir çıkar gruplarını temsil eden örgütlenme biçimine dönüşmesi tehlikesi kuvvetle muhtemeldir.

Bu parçalanmışlık hali, sendikal gücün altını oyan bu eğilim, Anayasa Mahkemesi'ni toplu sözleşme ikramiyesi konusundaki son kararının gerekçesiyle birlikte okunduğunda kamu görevlileri sendikacılığında dayanışma aidatının düşünülmesi gerektiğini bir kez daha ortaya koyuyor. **Toplu sözleşmenin iinin boşaltıldığı, toplu görüşme düzenine geri dönüldüğü, sendikal mücadelenin küçük sendikaların diğerlerinin altını oymak, gücünü zayıflatmak mücadelesinin gölgesinde kaldığı bir sendikal zemine doğru hızla yol alınıyor.** Fakat mahkemenin bu sosyal gerçekliği görmediği, göremediği; zira Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın istatistiklerine bakmak gibi basit bir doğrulamaya dahi zahmet etmeksizin; ezberler üzerinden olgu tespiti yapmak kolaycılığına kaçtığı görülüyor.

Yine mahkeme kararının gerekçesinde, "Devlet tarafından sendika üyesi çalışanlara, katlandıkları sendika aidatı külfetini telafi edecek tutarda veya bu tutara yakın birtakım mali imkânlar sağlanmasının çalışanları sendika üyesi olmaya zorlayıcı bir yönü bulunmasa da sağlanan devlet yardımının sendika aidatı tutarını bariz bir biçimde aşması hâlinde bunun çalışanları sendikalara üye olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir boyuta ulaştığı söylenebilir." şeklinde sendika üyelik ödentisi (sendika aidatı) ile toplu sözleşme ikramiyesi gibi sendika üyeliğine bağlanan malî haklar arasında yersiz ve mesnetsiz bir bağ kurmuş bulunmaktadır. Toplu sözleşme ikramiyesi

gibi sendika üyeliğine bağlanan kamu görevlilerine tanınmış malî hakları, sendika üyelik ödentisinin "telafisi" olarak görülmesinin hukukî hiçbir dayanağı bulunmadığı gibi fiilî bir dayanağı da bulunmamaktadır. İptal edilen KHK hükmünün gerekçesinde toplu sözleşme desteği veya ikramiyesinin, üyelik aidatını telafi etmek veya karşılamak amacıyla ödendiğine dair hiçbir gerekçe olmaksızın, mahkeme bu hatalı ve mesnetsiz ön kabul üzerinden karar vermiş görünmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Görevlilerinin Sendika Üyeliği Saiklerine Hatalı Bakışı

Mahkeme kararının bir diğer sorunlu boyutu da Anayasa Mahkemesi'nin memura, memur/kamu görevlileri sendikalarına ve memur/kamu görevlileri sendikacılığına bakışıdır.

Mahkemenin, "yüksek devlet yardımı, gerçekte sendikaya üye olmaya istekli ve niyetli olmayan kamu görevlilerini, sırf bu yardımdan yararlanmak amacıyla sendikalara üye olmaya zorlayabilecektir. ...toplular sözleşme ikramiyesinin miktarı gözletildiğinde kamu görevlilerini sendika üyesi olmaya dolaylı olarak zorlayıcı bir yönünün bulunduğu anlaşılmaktadır." görüşü, yine hiçbir gerekçesi ve dayanağı olmayan, izahı yapılmamış bir görüştür. "Yüksek devlet yardımı" tanımındaki "yüksek"ten kastın ne olduğu anlaşılmamaktadır. Zira karar tarihi itibarıyla 538 TL tutarındaki toplu sözleşme ikramiyesi (yüksek devlet yardımı!), sendika üyesi olabilecek kamu görevlilerinin ortalama aylığının %1'ine ancak tekabül etmektedir. Ortalama aylığın bu derece düşük bir yüzdesinin, kamu görevlisinin sendikaya üye olup olmama tercihine etki

edeceği son derece şüphelidir. Zira sendika üyeliği kamu görevlisine sadece üyelik ödentisi şeklinde maddî bir külfet getirmemekte; çok daha önemli olarak, ülkemiz koşullarında ciddi bir “manevî külfet” de yüklemektedir.

Özetle AYM’ye göre, sendika üyeliğini hiç düşünmeyen kamu görevlisi, sırf birkaç yüz lira uğruna istemeye istemeye sendikaya üye olur. Diğer bir ifadeyle mahkemenin bakış açısından, “kamu görevlileri, ortak duygu ve düşüncelerinin, müşterek hak ve menfaatlerinin savunulması, dünyaya bakış açıları, kendi düşünce ve ideallerine tercüman olunması, içinde yaşadıkları sosyokültürel yapılar, emeklerinin değer görmesi, alın terlerinin cisimleşmesi, örgütlenme bilinci gibi nedenlerle değil sırf para için sendika üyesi olurlar.” Aynı mahkemenin devlet memurunun, bir siyasi partinin basın açıklamasına katılmasının, siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunma kabul edilerek disiplin cezası verilmesi nedeniyle eşitlik ilkesinin ve ifade özgürlüğü hakkının ihlal edildiği iddiaları nedeniyle bireysel başvuru kararında ifade ettiği, “devlet memurlarının da birer birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönleri sahip olduğu ve bu nitelikleriyle AİHS’in 10. ve 11. maddelerinden yararlanma haklarının bulunduğu şüpheden uzaktır” görüşü arasındaki yaklaşım farkına, daha doğrusu uçurumuna hayret etmemek elde değildir.

“Sendika üyesi olan kamu görevlilerine, salt sendika üyelikleri nedeniyle daha fazla mali hak verilmesinin, sendika üyesi olmak istemeyen kamu görevlilerini sendika üyesi olmaya zorladığı” şeklindeki anlayış, kamu görevlisine hakaret niteliğinde olduğu kadar çalışma hukukuna ve sendikacılığa karşı ne kadar yabancı kalındığının da ispatıdır.

Kaynakça:

- i. Soyer, P. (2022). Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler. Çalışma Ve Toplum, 1(72), 93-105. <https://doi.org/10.54752/ct.1060775>
- ii. Kastner, Fritz (1953): Probleme des Koalitionsrechtes, AuR (Arbeit und Recht), 1953, Vol. 1, No. 6, 1953, s. 161.
- iii. Biedenkopf, Kurt (1961): Zum Problem der negativen Koalitionsfreiheit, JZ, (Juristen Zeitung), 1961, Nr. 11-12, s. 346-354.
- iv. Soyer, P. (2022). Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler. Çalışma Ve Toplum, 1(72), 93-105. <https://doi.org/10.54752/ct.1060775>
- v. Baskan, Esra (2021): Toplu İş Sözleşmesinin Geriye Etkisinden Yararlanma ve Konuya İlişkin Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2020 Tarihli İptal Kararının Değerlendirilmesi, Uluslararası Necmettin Erbakan Hukuk Kongresi, 10-12 Nisan 2021, Bildiri Tam Metin Kitabı, s. 535.
- vi. <https://sempozyum.erbakan.edu.tr/depo/sem46/files/172edaf1c9b81f3f3a39ac9442e955b1.pdf>
- vii. 2e955b1.pdf
- viii. Badura, Peter (1974): Arbeitsgesetzbuch, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, RdA (Recht der Arbeit), 1974, Heft 3, s. 129.
- ix. Meier, Kurt (1979): Privatrechtlicher Schutz gegen Koalitionszwang, Gegenwartsprobleme der Koalitionsfreiheit, Schriften zum schweizerischen Arbeitsrecht, Heft 7, Bern, 1979 (içinde), s. 87.

İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN TAŞIDIĞI RİSKLER/TEHDİTLER: İSRAİL'İN SİBER SALDIRILARI

İletişim teknolojileri, günlük yaşamın temel bir unsuru haline gelerek, neredeyse Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisindeki en temel gereksinimler olan yeme, içme ve barınmanın önüne geçmiştir. Özellikle son birkaç on yılda teknolojinin hızla ilerlemesi ve üretim maliyetlerindeki düşüş, kitle-sel kullanımın önünü açarak bu araçlara sahip olmayı neredeyse bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu durum, iletişim araçlarına sahip olunmadığında bireyin varoluşsal sorunlarıyla karşılaşmasına neden olmaktadır. Ray Kurzweil (2012, s. 21) gibi düşünürler, ilk teknolojinin konuşma dili, ikinci teknolojinin ise yazı olduğunu savunduklarından iletişimin en temel ihtiyaç savını makul görebilirler. İletişimin "ilk teknoloji" olarak atfedilen rolü, günümüzde iletişim araçları aracılığıyla insanı tamamlayan ve bütünleyen bir kimlik kazanmıştır. Teknolojiden yoksun kalmanın insanı nasıl etkilediğine dair ortaya çıkan sorunlar cep telefonu bağımlılığı, teknoloji bağımlılığı ve gündemi kaçırma korkusu gibi belirtilerle anlaşılmaktadır. Bu belirtiler, karşılanmayan bir ihtiyacın semptomları olarak görülebilir. Diğer yandan, insanların birbirini tanıma veya bir topluluğa dahil olma ihtiyacı da dijital mecralar ve teknolojik araçlar sayesinde karşılanabilmektedir. Bu noktada, iletişim teknolojileri bir ihtiyaç olmanın ötesine geçerek bir zorunluluk olarak görünmektedir; öyle ki, dijital bir

mecrada varlığını ifade edemeyen bireylerin varlığı dahi sorgulanabilir bir hale gelmiştir. Ancak, teknolojinin yaşamda bir ontolojik sorun haline gelmesini insanların gerçekten kabul etmeye hazır olup olmadığı sorusu, bu konunun derin bir sorgulamaya ihtiyaç duyduğunu göstermektedir.

"Araç mesajdır" düşüncesini iletişim araçlarının doğasının, iletildiği içerikten bağımsız olarak toplumu önemli ölçüde etkilediğini ve teknolojinin insan bedeninin bir uzantısı olduğunu daha bu günleri görmeden ileri süren Kanadalı İletişim gurusu Marshall McLuhan açısından günümüz insanının yaşadığı ikilemlerin temelinde dönüşüme ayak uydurma ya da varlık gösterme çabası olduğunu söylemek mümkündür. Cep telefonları, akıllı saatler ve bileklikler gibi cihazlar, bedenimizin bir uzantısı haline gelerek donanım açısından iletişim teknolojilerine entegre olmamızı sağlamaktadır. Bir başka boyut ise, dahil olduğumuz organizasyonların, paydaşlarını tanımlamak için insanları bir kimlik numarasıyla sistemlerine kaydetmesidir; vatandaşlık numaraları, sağlık kayıt parolaları veya bankacılık şifreleri buna örnek olarak verilebilir. Son dönemde ise, insanı diğer canlılardan ayıran yetisi düşünmeyi taklit eden ve belki de daha iyi kullanan yapay zeka araçları, yeni bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Dijitalleşmenin



temel üç boyutunu, bu dahil olma süreçleri üzerinden *dijital iletişim, siber uzay ve yapay zekâ-akıllı sistemler* olarak tanımlamak mümkündür.

İletişim teknolojilerinin temel bir ihtiyaç ve sosyal hayatın vazgeçilmez bir parçası haline gelmesi, bu teknolojilerin sunduğu çok sayıda faydayla mümkün olmuştur. Dijital iletişim kanalları, hızlı, etkileşimli ve sınırsız bir bağlantı sağlayarak dünyanın her yerine erişim imkânı sunmaktadır. Bu durum, iş yapma biçimlerini ve kurumsal katılımı dönüştürmekte, aynı zamanda kurumların ve sistemlerin tüm parçalarının bir arada uyum içinde çalışmasını kolaylaştırmaktadır. Özellikle her bir kullanıcısının medya profesyoneli gibi içerik ürettiği sosyal medya platformları, insanların günlük aktivitelerinin merkezi haline gelmiş; bilgi paylaşımını ve iletişimi hızlandırmanın yanı sıra sosyalleşme, gündem takibi ve günlük hayatın organizasyonunu sağlamaktadır. Siber uzay ekosistemleri sayesinde üretimde maliyetler düşmekte, otomasyon sayesinde büyük organizasyonlar; bankalar, devlet sistemleri, hastane kayıtları gibi uygulamalar ve verilerde ise verimlilik artarak kolay yönetişimin yolunu açmaktadır. Karar verme

süreçlerini oldukça basitleştiren, dijital tasarım ve üretim alanında birçok yenilik sunan yapay zeka araçları, günümüzün ve geleceğin inşasında insanın en yakın teknolojisi olacaktır. Tüm bu gelişmeler, iletişim teknolojilerinin günümüzdeki kritik rolünü pekiştirmektedir.

Bilim dünyasında da politika geliştirme ve uygulama alanlarında da teknolojinin sadık bir dost olduğuna inanan düşünürler bulunmaktadır. Teknolojinin sadık bir dost olduğu inancının nedenlerine ilişkin ABD'li iletişim bilimci Neil Postman iki hususun üzerinde durur. Birincisi, teknoloji gerçekten de dostane bir nitelik taşır; hayatımızı kolaylaştırır, temiz kılar ve ömrümüzü uzatır. İkincisi, kültürle olan uzun süreli samimi ve yakın ilişkisi nedeniyle teknoloji, sebep olduğu sonuçların sorgulanmasını engeller. **Teknoloji, güvenilmek ve itaat edilmek isteyen bir dosttur ve birçok insan da teknolojiye güvenip ona boyun eğmektedir**, zira teknoloji oldukça cömerttir. Ancak, bu dostluğun karanlık bir yanı da vardır. Teknolojinin sunduğu armağanlar yüksek maliyetlerden bağımsız değildir; dramatik bir ifadeyle, kontrolsüz büyüme insanlığın hayati kaynaklarını

tüketme tehlikesi taşır. Teknoloji, ahlaki temelden yoksun bir kültür yaratmakta; insan hayatını anlamlı kılan düşünce biçimlerine ve sosyal ilişkilere zarar vermektedir. Kısacası, teknoloji hem dosttur hem de düşman. Şüphesiz, bu teknolojilerin sağladığı faydalar, onların vazgeçilmez hale gelmesini ve toplumun her alanına hızla nüfuz etmesinin temelini oluşturur. Ancak, bu faydaların her biri, kaçınılmaz olarak bazı riskleri ve öngörülmesi zor tehditleri de beraberinde getirmektedir. Dijital iletişimin olanaklarının dezenformasyon ve manipülasyon için kullanılması, sürekli büyüyen veri kümelerinin güvenlik endişelerine neden olması ve karar verici sistemler olarak yapay zekanın ahlaki kodları konusunda süregelen endişeler hemen bir çırpıda sayılabilmektedir. Bu bireysel ve bir bakıma toplumsal endişeler insanın kendisine yönelen tehdit algısından kaynaklanmaktadır. Farklı bir açıdan bakıldığında, eğer savaş gibi bir durum ortaya çıkarsa — yani tehdit yalnızca bir algı olmaktan çıkıp somut bir gerçekliğe dönüşürse, bireysel olarak siz ve ülkeniz yok edilmekle tehdit edildiğinde — iletişim teknolojilerinin sağladığı kolaylıklar bir anda ciddi bir zayıflığa dönüşebilir mi?

Savaşlar birçok teknolojik ilerlemenin üstel bir hız kazanmasına

neden olmuştur. Jeremy Black'in Teknoloji ve Savaş (2013) kitabında ortaya koyduğu perspektif oldukça ilgi çekicidir. Barutun kullanımıyla büyük topların dökümü, Osmanlıların İstanbul'u fethetmesine imkan tanıyarak onların en parlak dönemini -teknolojik yenilikler sayesinde- yaşamalarını sağlamıştır. Gemilere yerleştirilen toplar ise, İngilizlere deniz savaşlarında üstünlük kazandırarak "üzerinde güneş batmayan imparatorluk" nitelemesini kazandıran yegane teknoloji olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'nda içten yanmalı motorların, İkinci Dünya Savaşı'nda ise bombardıman uçaklarının kullanımı, sırasıyla İtilaf Devletlerine ve Amerika ile müttefiklerine üstünlük sağlamıştır. Teknolojinin savaşlara etkisini göstermesi bakımından oldukça önemli bir bakış açısı sunan kitabın son bölümünde ise gelecek savaşları için bir öngöründe bulunarak geniş bir yelpazede elektronik savaşların, hedef toplumların örgütsel süreçlerini yok etme olasılığını düşündüğünü söylemekte, böyle düşüncelerin neredeyse bilim-kurgu niteliği taşıdığından bahsetmektedir (Black, 2013, s. 369). Oysa günümüzde yaşananlar bilim-kurgunun giderek gerçekliğe yaklaştığına işaret etmektedir. Özellikle bilgi iletişim teknolojilerinin sahip olduğu söylemin hızlı yayılması, muhabata özel içeriklerin



Savaşlar birçok teknolojik ilerlemenin üstel bir hız kazanmasına neden olmuştur.





kişisel olarak servis edilebilmesi veya istenilen konuların gündeme taşınırken istenmeyenlerin göz ardı edilmesi gibi özellikler güç sahiplerinin savaş durumunda meşruiyet kazanmasına aracılık etmektedir. Diğer yandan bu teknolojilerin birer silaha dönüşerek düşmanlarını yok etmek amacıyla kullanılabileceği herkes tarafından kabul edilebilir görünmektedir. Devlet organizasyonlarının çöktürülmesi, iletişim altyapılarının siber saldırı ile etkisiz hale getirilmesi, dijital iletişim ortamları aracılığı ile dezenformasyonun yayılarak güven duygusunun zedelenmesi, beşinci kol faaliyetlerinin basit bir şekilde yapılması iletişim teknolojilerinin riskli kullanım alanlarını göstermektedir.

İletişim teknolojilerinin savaşlarda kullanımına dair erken örneklerden biri, II. Dünya Savaşı sırasında Almanya tarafından radyo kullanımında görülebilir. Nazi rejimi, radyo gibi iletişim araçlarını düşmanın moralini bozmak ve halkı manipüle etmek için etkin bir şekilde kullanmıştır. Bu dönemde, radyo üzerinden yapılan yayınlarla korku ve umutsuzluk oluşturulmuş, düşman ülkelerdeki

halk üzerinde psikolojik baskı kurulmuştur. Almanya'nın propaganda amacıyla radyoyu kullanması, iletişim teknolojilerinin savaşın sadece fiziksel değil, aynı zamanda savaşın toplumsal psikoloji cephelerinde de önemli bir rol oynadığını gösteren somut bir örnektir. Bu kullanım, savaşın seyrini etkileyen ve toplumları şekillendiren bir strateji olarak tarihe geçmiştir. Benzer diğer bir kullanım ise, Soğuk Savaş döneminde, Sovyetler Birliği'nin, ideolojik üstünlük sağlamak amacıyla radyo sinyali karıştırma (jamming) yöntemini kullanmasıdır. Bu strateji, Batı'nın radyo yayınlarını, özellikle de *Radio Free Europe* ve *Radio Liberty* gibi programları, Sovyetler Birliği'nin etki alanındaki bölgelere ulaştırmasını engellemeye yöneliktir. Radyo sinyali karıştırma, bilgiye erişimi sınırlayarak halkın ideolojik olarak doğru kabul edilen bilgilere ulaşmasını zorlaştırmayı amaçlamıştır. Bu durum, iletişim teknolojilerinin savaşlarda ideolojik savaş aracı olarak nasıl kullanıldığını ve devletler arası bilgi akışını kontrol etme stratejilerini göstermektedir. Bu tarihsel perspektif, iletişim teknolojilerinin mesaj bağlamındaki konumuna

işaret ederken gelişmeler ve teknolojik yenilikler iletişim araçlarının bizzat birer silaha dönüşmesinin de yolunu açmış görünmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'nda yaşananlar ile bir süreklilik oluşturacak şekilde yeni koşulların imkânlarını kullanarak yürütülen bir soykırımın faili olarak İsrail'in de bu tür savaş teknolojilerini kullandığı, dünya genelinde bilinen bir gerçektir. Süregelen yerleşimci sömürgecilik ve işgal politikaları ile histeriye dönüşmüş bir güvenlik algısı nedeniyle İsrail'in, Siyonist yayılmacı düşünce doğrultusunda pek çok katliama yol açan saldırılar gerçekleştirdiği açıklık kazanmaktadır. Siber savaşın kullanımı, özellikle 2009'da uranyum zenginleştirmek için kullanılan santrifüjleri sabote etmek amacıyla devreye sokulan Stuxnet adlı kötü amaçlı yazılımla, İran'ın nükleer programını geciktirmeye yardımcı olmuştur. Bu saldırı, İranlı bilim insanlarına yönelik suikast politikası ile birlikte düşünüldüğünde birbirini tamamlayıcı niteliktedir. 2010-2012 yılları arasında dört nükleer bilim insanının suikasta uğraması ve 2020'de İran Nükleer Programı'nın önemli isimlerinden Muhsin Fahrizade'nin yapay zeka destekli bir suikast silahıyla öldürülmesi, dijital teknolojilerin bu süreçlerde oynadığı rolü açıkça göstermektedir. 2021 yılında ortaya çıkan bir diğer siber saldırı, akıllı telefonları uzaktan ve sıfırlama ile gözetleme imkânı sunan Pegasus adlı casus yazılımı ile tanınan İsraili NSO Group Technologies tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu tescilli casus yazılım, 50 binden fazla kişinin telefonuna sızarak konuşmaların kaydedilmesi, e-postaların okunması, mesajların işlenmesi ve konum bilgilerinin takip edilmesi gibi verilerin cihaz üzerinde herhangi bir kullanıcı etkileşimi olmaksızın toplanmasını sağlamıştır. Pegasus tarafından gözetlenenler arasında Fransa Cumhurbaşkanı Emma-

nuel Macron, Türkiye'de öldürülen gazeteci Cemal Kaşıkçı ve yakın çevresi ile İsrail'in kara listesinde yer alan birçok kişinin de bulunduğu bilinmektedir. Stuxnet yazılımının nükleer reaktörlere bulaştırılması siber uzayın silah olarak kullanılabilmesine, Fahrizade'ye yapılan saldırının yapay zeka desteğiyle gerçekleştirilmesi, Pegasus yazılımı ile istenilen kişilerin yerinin tespiti için cep telefonu gibi kişisel iletişim araçlarının kullanılması, teknolojinin etkin bir şekilde nasıl kullanıldığına dair çarpıcı örnekler sunmaktadır. İsrail'in konvansiyonel savaşa alternatif olarak güçlü bir siber kapasite geliştirmeye çalıştığı kesindir. İran'ın nükleer programına yönelik bir hava saldırısının askeri ve siyasi riskleri, alternatif yöntemlerin kullanılmasını teşvik ederken, bu risk ve alternatiflerin ulusal ve uluslararası düzlemlerde tartışılması teknolojik seçeneklerin daha iyi anlaşılmasına yol açmıştır.

Ortadoğu'daki gerilim, milyonlarca insanın yerinden edilmesine ve soykırıma varan işgal politikalarının konvansiyonel savaş silahlarıyla uygulanmasına yol açarken, bu durum siber saldırıların sona ereceği anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda, 17 Eylül 2024'te Hizbullah üyelerine ait telsizlerin birer birer patlatılması, siber savaş alanında gerçekleştirilen son saldırılardan biri olarak öne çıkmaktadır. Lübnan Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan açıklamaya göre, ikisi çocuk olmak üzere 12 kişinin öldüğü ve 3 binden fazla insanın yaralandığı bu saldırı, Lübnan'ın Birleşmiş Milletler temsilcisi tarafından bir savaş suçu olarak kayıtlara geçmesi talep edilen bir olaydır. Saldırıyı iki katmanlı bir operasyon olarak değerlendirmek mümkündür. İlk katman, bir espionaj faaliyeti olarak Hizbullah'a ait telsizlerin üretim süreçlerinin takip edilmesi ve içerisine patlayıcı yerleştirilmesini içermektedir. İkinci katman ise

siber bir saldırı ile bu patlayıcıların ateşlenerek telsizleri kullanan Hizbullah üyelerinin suikastla hedef alınmasıdır. Ayrıca, telsizlerin içine patlayıcı yerleştirilmesi, bu cihazlar aracılığıyla yapılan iletişimlerin de takip edilebileceği anlamına gelmektedir. İsrail'in dijital iletişim kanallarını mümkün olduğunca kontrol altında tutması nedeniyle, bu takibin dışında kalabilmek için telsiz kullanımı Hizbullah üyelerine cazip bir seçenek olarak görünmüştür. Ancak bu durum, iletişim teknolojilerinin kullanıcıların ceplerinde patlayabilecek bir silaha dönüşebileceğinin en bariz örneğini oluşturmuştur.

İletişim teknolojilerinin bir ideolojik araç olarak kullanılması, İsrail'in işgal ve propaganda faaliyetlerinin yayılmasında temel bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası haber ajanslarının kullandığı taraflı haber dili, sosyal medya paylaşımlarının sürekli sansüre tabi tutulması ve yayıncılık platformlarından Filistin lehine içeriklerin kaldırılması, iletişim teknolojilerinin yalnızca bir silah olarak değil, aynı zamanda söylem üretme ve dünya kamuoyunu yönlendirme amacıyla da kullanıldığını göstermektedir. Bu çabalar, İsrail yanlısı bir algının küresel düzeyde pekiştirilmesine katkı sağlarken, tarafsız bilgi akışını ve ifade özgürlüğünü de ciddi

anlamda tehdit etmektedir.

Sonuç olarak, iletişim teknolojileri, günümüzde herkesin bir ihtiyaç mesabesinde kullanılmak zorunda olduğu – burada özellikle “zorunluluk” kelimesini kullanmayı uygun buluyorum, aksi takdirde varlığının kabul edilmemesi durumu ortaya çıkmaktadır – bir yapının kabul edildiği yeni dünya düzenine işaret etmektedir. Dijital iletişim, siber uzay ve yapay zeka-akıllı sistemlerin pratikleri, sağladıkları faydalar sayesinde kullanım isteğini artırmakta ve karşılıklı bağımlılıklara yol açmaktadır. Postman'ın ortaya koyduğu üzere, bu teknolojilerin kontrolsüz büyümesi durumunda yok edici bir hüviyet kazanmaları, savaş dönemlerinde ortaya çıkan kullanımlarla birlikte daha somut bir gerçekliğe ulaşmış görünmektedir. **İsrail özelinde, iletişim teknolojilerinin bir silah olarak kullanılmasının iki boyutlu yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Birinci boyut, yazılım ve donanımlar sayesinde “düşman” olarak etiketlenen hedeflerin imha edilmesi için teknolojilerin silah olarak kullanılması; ikinci boyut ise söylem düzeyinde, yapılan eylemlere meşruiyet zemini oluşturmak için iletişim kanallarının kullanılmasıdır.** Hizbullah'a karşı düzenlenen telsiz saldırısında,



Dijital iletişim, siber uzay ve yapay zeka-akıllı sistemlerin pratikleri, sağladıkları faydalar sayesinde kullanım isteğini artırmakta ve karşılıklı bağımlılıklara yol açmaktadır.



çevremdeki insanların tepkilerinden ve okuduklarımdan iki temel kanaatin oluştuğunu gözlemlediğimi söyleyebilirim. Birincisi, teknolojik olarak güçlü olmanın yapılan eylemlere meşruiyet sağladığı algısıdır; örneğin, “Helal olsun adamlara, bak ceplerindeki telsizi bile patlattılar” söylemi bunu göstermektedir. İkincisi ise medya mecralarının, İsrail’in yıkılmaz bir kale olduğu imajını bu saldırıyla daha da pekiştirmiş olmasıdır. İkinci Dünya Savaşı sırasında Almanların ve ardından Sovyetler Birliği’nin iletişim kanallarını kullanarak gerçeği çarpıtmaya ve kendi kamuoylarını oluşturmaya çalışmaları gibi, günümüzde de bu çabaların değişmeden devam ettiği anlaşılmaktadır.

Gelecek, gündelik hayatın her alanında kullanılan teknolojilerin can güvenliğini riske edecek şekilde daha tehlikeli hale geldiği ve teknolojik gücün sahiplerinin belirleyici paradigmasının daha da hissedileceği bir döneme işaret etmektedir. Özellikle robot teknolojilerinin ve yapay zekanın kullanıldığı insansız araçların yanı sıra, hesaplama çığır açma potansiyeline sahip kuantum bilgisayarların oyuna dahil olması, teknolojik farkın açılma hızını artırmakta ve kullanılan tüm teknolojik araçların birer silaha dönüşme potansiyelini yükseltmektedir. Bunun yanı sıra, yapılmaya çalışılan regülasyonlar ve düzenlemeler ise McLuhan’ın «araba ilerlerken dikiz aynasına bakarak araba sürmek» metaforunu hatırlatmaktadır; yani, teknolojinin gelişim hızı ile düzenlemelerin aynı kulvarda olmadığını belirtmek gerekmektedir. Teknolojinin doğru ve iyi kullanımı kadar, dijital teknolojilerin aksayan yönlerine ve beraberinde getirdiği risklere karşı da dikkatli olmamız gerekmektedir. Dezenformasyonun yayılması, mahremiyet ihlalleri, kişisel verilerin kötüye kullanımı gibi riskler, dijital iletişim teknolojilerinin hızla hayatımıza entegre

edilmesiyle daha belirgin hale gelmiştir. Başka bir boyutta ise, **iletişim teknolojilerinin birer suikast silahına dönüşmesi muhtemel görünmektedir. Bu açmazdan çıkmak için medya okuryazarlığı eğitimlerinin yaygınlaştırılması ve dijital iletişimde daha bilinçli bir kullanım kültürünün geliştirilmesi zorunludur.** Daha geniş bir perspektiften bakıldığında ise, egemen devletlerin iletişim teknolojilerini millileştirme girişimlerine öncelik vermesi ve yazılım, donanım ve kullanım alanlarında nitelikli teknolojiler üretmesi, ülkelerin bağımsızlığını korumak adına hayati bir gereklilik olarak öne çıkmaktadır. Aynı zamanda, siber uzay ve yapay zeka uygulamalarında etik sınırların belirlenmesi ve bu teknolojilerin denetlenmesi, toplumun dijital güvenliğini sağlamak için kritik öneme sahiptir. Şüphesiz, teknoloji insanın hayatını kolaylaştırmak için vardır; ancak hayatı kolaylaştıran teknoloji, doğru kurallar ve bilinçli bir yaklaşımla sınırlandırılmazsa tehlikeli bir araç haline de gelebilir.

Kaynakça

- Black, J. (2013). *War and Technology*. Indiana University Press.
- Kurzweil, R. (2012). *How to Create a Mind: The Secret of Human Thought Revealed*. USA: Viking Penguin.
- McLuhan, M., & Fiore, Q. (2012). *Medya Mesajı, Medya Mesajdır*. (S. Semerci, Dü., & İ. Haydaroglu, Çev.) İstanbul: MediaCat.
- Postman, N. (1993). *Technopoly The Surrender of Culture to Technology*. United States of America: Vintage Books.

HRİSTİYAN SİYONİZMİ'NİN ALGORİTMALARINI YIKMAK!

7 Ekim 2023'ten bugüne davet edildiğim tüm program ve panellerde, çok farklı evre, yaş ve eğitimdeki katılımcılara özellikle bir soru yönelterek kanaatlerini aldım, kaydettim. "Kibbutz" ve "Demir kubbe nedir?" şeklindeki iki sorunun ilkine, neredeyse hiçbir zaman cevap alamazken, ikincisine ise her ortamda doğru cevap alıyor olmanın temel bir anlamı olduğu kanaatindeyim. Hristiyan Siyonizmi'nin demir kubbesi, medyadır, (popüler) kültürdür, (dijital) anlatıdır, eğitim (sistemi)'dir.

Bu yazı, Hristiyan Siyonizmi'ni inşa eden bu algoritmaların hattına doğru bir yolculuk teklifidir.

1835 yılı, haber ağlarının büyük kısmına uzun yıllar y n ve hizmet veren küresel ajanslar arasındaki en eski marka olarak kabul edilen AFP'nin kurulduğu yıldır. Reuters ve AP'nin de resmi olarak sonraki 10 yıl içinde yola çıktığı kabul edilir. 1830'lu yılların dünyası, Batı habitadı, siyaseti, ekonomisi, kültürünün, 1 ve 2. Dünya Savaşları ile birlikte düşündüğümüzde, yaklaşık 200 yıldan bu yana, istisnasız, tüm haber ajansları, gazeteler, medya platformları arasında kurulmayan bir ortaklık, nasıl olmuştur da, 2020 Türkiye'sine girilirken, İstanbul'da kurulmuştur sorusunun cevabı, aynı zamanda onlarca sorunun da cevabıdır.

Biraz daha açarak ifade edecek olursak, kronolojik fotoğraf şudur: ABD, İngiltere, Fransa, Almanya merkezli ajanslar, gazeteler, medya platformları-

nın her biri, başka kuruluş öykülerine, ortaklıklara, serüvenlere sahiptir. Dünya, 1838'de Kudüs'te açılan İngiltere Büyükelçiliği sonrası aynı dünya olarak kalmamış, Kudüs ve çevresindeki her yer, her şey değişmiş, dönüşmüş ve Hristiyan Siyonizmi'nin tüm yol haritası adım adım bölgeyi kuşatmıştır ama sadece kronolojik tarih akışına baktığımızda, karşımıza çok yönlü okumaya sahip bir bilgi atlası çıkartmıştır. Dünya savaşları devam ederken bile, ittifak devletlerinin ya da Batı evrenindeki devletlerin hiçbiri ortak ajans, haber ağı, platform kurmayı tasarlamamışlardır. (Sadece Almanya - Fransa arasında, çok sonraları, sadece ortak kültür öncelikli bir televizyon kurulmuş, o da sadece kendi sakin ve  til sularında kalmıştır) 200 yıl boyunca, Batı (anlatı) aklının düşünmediği şey, 2018 yılı Almanya Meclisi'nde gündeme gelmiş, planlanmış ve 2019'da Türkiye'de, İstanbul'da sahneye çıkartılmıştır. Almanya (DW), İngiltere (BBC), ABD (VOA), Fransa (France 24) markaları, +90 adlı bir YouTube platformu kurarak, sadece geç kullanıcıları, milyonları hedef alan bir dijital portal oluşturmuşlardır. Böylesi bir küresel ajanda ve altyapı ile, Türkçe "içerikler"  reten Youtube kanalının, Youtuboloji ve TikTokoloji ağındaki işlevi, anlamı, etkisi üzerine, medyamızda bugüne dek kayda değer bir analizin, bağlamın hatta soru işaretinin oluşmamasını mutlaka tartışmaya amalıyız ama asıl " z lm ş sırrın üzüntüsü" şudur!



7 Ekim 2023'ten bugüne, dünyada tek bir ülke gençliği vardı, o zehirli cümle ile yaşayan.

7 Ekim 2023'ten bugüne, dünyada tek bir ülke gençliği vardı, o zehirli içecek markasını, bir kimlik olarak satın alan.

“Araplar bizi arkadan vurdu” zehrini, milyonlarca gence bir kahve markası olarak “içirmek”, ancak (popüler) kültür ile, (dijital) anlatı ile, eğitim (sistemi) ile mümkündür.

7 Ekim 2023 sonrasında, yüzlerce kez tanık olduklarımızdan biri de şudur;

Modern zamanlarda, milyonlarca zihni inşa eden ağlar, dijital algoritmalarıdır. Anlatısını, çok yönlü, çok dilli, etkin bir küresellikte kuran, bugünün savaşlarında, en büyük cephesini tahkim etmektedir, edecektir.

11 milyon 400 abone sayısı ile dünyadaki en büyük medya kuruluşu olan The New York Times'ın abonelerinin 10 milyondan fazlası, dijital abonelerden oluşmaktadır. 4 milyon 200 bin kadar abone sayısı

ile dünyanın en çok satan ikinci gazetesi ve etkin kuruluşu olan Wall Street Journal ile birlikte onunla aynı siyasi hatta yer alan Washington Post'un da içinde yer aldığı bir araştırma sonucunu rikkatlerinize sunmak isterim. ABD merkezli haber kuruluşu The Intercept'in 9 Ocak 2024'te bir rapor yayınlamış ve o raporda şu çarpıcı çıktılarına ulaşmıştır:

Söz konusu gazetelerde, *İsrail'in Gazze'ye yönelik saldırılarına ilişkin binden fazla haberi incelenmiş, bazı anahtar kelimeler ve bunların hangi bağlamda kullanıldıkları hesaplanmış, İsraili ölümlerinin orantısız şekilde vurgulanarak, duygusal bir dille okuyucuya aktarıldığı* görülmüştür.

Raporda şu önemli notlar da yer almıştır;

“New York Times, Washington Post ve Los Angeles Times'da 'İsraili' ya da 'İsrail' kelimeleri, ölen Filistinlilerin sayısı ölen İsraili sayısını aşsa bile 'Filistinli' ya da benzerlerinden daha fazla yer almaktadır. Her iki Filistinli ölümüne karşılık Filistinlilerden bir kez bahsedilmektedir. Her İsraili ölümünde ise İsraililerden 8 kez bahsedildi. Bu oran ölüm başına

Filistinlilerinkinden 16 kat fazla. “Filistinlilerin Değil İsraililerin Kıyımı” başlığıyla yayımlanan grafikte, sivillerin öldürülmesine ilişkin “kıyım, katliam ve dehşet verici” gibi duygusal ifadelerin büyük çoğunlukla yalnızca Filistinliler tarafından öldürülen İsraililer için kullanıldığı kaydedilmiştir.

‘Kıyım’ ifadesi editörler ve muhabirler tarafından İsraililerin Filistinlilerce öldürülmesini tanımlamak için 60’a 1, ‘katliam’ sözcüğü ise İsraililerin Filistinlilerce öldürülmesini tanımlamak için 125’e 2 oranında kullanılmıştır. ‘Korkunç’ kelimesi ise İsraililerin Filistinlilerce öldürülmesini tanımlamak için 36’ya 4 oranında kullanılmıştır.

Çocuklar ve gazetecilerle ilgili manşetlerin de incelendiği raporda, çalışmada yer alan 1100’den fazla haberden sadece 2’sinin başlığında Gazzeli çocuklarla ilgili “çocuk” kelimesi geçtiği, genç İsraililerden çocuk olarak bahsedilirken genç Filistinlilerin “18 yaşın altındaki kişiler” olarak tanımlandığı tespit edilmiştir.

Gazze Sağlık Müdürlüğü, Eylül 2024’te tam 549 sayfalık bir belge yayınlamıştı ve bu sayfaların ilk 14 sayfasındaki ölümlerin tamamı, sıfır ile bir yaş arasındaki bebeklerden oluşmakta idi. Dünyadaki tüm haber, etik, objektivite, doğru, ger-

çek gibi kavramları tanımlayan, ölçülerini belirleyen küresel kurumlar, önceliğin İsrail, önceliğin Hristiyan Siyonizmi olduğu durumda, tüm haber, etik, objektivite, doğru, gerçek gibi kavramların ölçüğünü sıfırlayarak, sadece ve sadece kendi varoluşsal kodları ile yayıncılık yapmışlar, **900 kilogramlık ABD bombaları ile kafaları, bedenlerinden koparılan bebeklerin ölümlerinin canlı olarak yayımlandığı sahneleri dahî haber yaparken, o bebekleri, İsrail askerlerinden çok daha ağır şekilde öldürmeye çalışmışlar, onları, kelime, kavram olarak bile yok etmeyi amaçlamışlardır.**

Kibbutz, Siyonist işgalin ilk planlı adımıdır, 1850’li yıllarda toprakta başlamış, 2024’ün dünyasında, her alanda, her yönü ile devam etmektedir.

(Dijital) Demir Kubbe’ye karşı vereceğimiz küresel, çok yönlü, çok dilli, esaslı ve köklü mücadele, (başta Türkiye’mizin hava savunması olan Çelik Kubbe olmak üzere) medyada, (popüler) kültürde, (dijital) alanda, eğitim (sistemin)de, yeni bir algoritma hattı inşa etme çabasıdır, emeğidir, seferidir.

Bu sonsuz çaba, emek ve sefer, başlı başına, dünyayı yeniden inşa edecek insanlık yoludur, esenlik yoludur, Türkiye yoludur.

— 66 —
Gazze Sağlık Müdürlüğü,
Eylül 2024’te tam
549 sayfalık bir
belge yayınlamıştı ve
bu sayfaların ilk 14
sayfasındaki ölümlerin
tamamı, sıfır ile bir yaş
arasındaki bebeklerden
oluşmakta idi.

— 67 —

DİKEN VE KARANFİL; YAHYA SİNVAR

Yahya Sinvar'ın hayatının başlangıcını özetleyen cümlelerin nerede gizli olduğunu düşünüyorum. Konforlu evlerimizde sıcak kahvelerimizi yudumlar larken aklımıza düşen bazı eksik tanımlamaların, Sinvar'ın gün yüzü görmemiş ömrüyle kesişecek bir gerçekliğe sahip olup olmadığı konusunda hayli kararsızım. Bir hayat nereden başlar? Bittiği yerden mi mesela? Alev aldığı andan mı?

Aşkelon-Mecdal Hapishanesi'ndeki karanlık hücrelerinde küçük testeresine eşlik eden demir bir tel marifetiyle günlerce bıkıp usanmadan kazarak, kazıyarak, delerek, nöbetçileri, denetimleri, sayımları, gardiyanları kollayarak "uğraşan" bir mahkûm. Yağmurun sesini dinleyip, damlaların düşüşüne testeresiyle bir ileri-bir geri ritim tutarak kendi şarkısını söylemesine çok şaşırılmamalı. Saçları-sakalları beyazlamış, gençliğini temsil eden "daimi siyah" kaşları çatık, zihni berrak, aklında dışarıdaki dünya, dışarıdaki ülke. İçerdeki adam, hücrenin duvarında açacağı deliğin onu yurduna götürecektir bandırasız bir gemi olduğunu düşünüyor. Günler aylara eklenecektir, aylar yıllara. Nihayet o duvarda bir delik açmayı başarır mahkûm. Ama duvar çökmüştür işte, planı açığa çıkar, tek kişilik hücre hapsine alınır, tecridin acı tuzu. Vazgeçmez asla. Vazgeçmeye hakkı olmadığını bilir. Vazgeçmeye gücü olmadığını bilir.

Dışarıdaki dünya, dışarıdaki ülke, içerdeki adam. Başka bir zaman başka hücrelerde. Mesela Ramla Hapishanesi'ndeki penceresinin kalın demirlerini

kesmeyi aklına düşürdüğünde, beyaz güvercinler gibi o pencereden gökyüzüne doğru havalanıp, dışarıdaki ülkesinin uğurlu topraklarına konmayı da düşlüyordu. Düşünmesi bile imkânsız düşler. O pencerenin parmaklıklarını kesmeyi başardı, evet. Gökyüzüne değilse bile, hazırladığı uzun halatla hapishane zeminine indiğinde, özgürlüğe doğru attığı ilk adımında yakalanacaktı. İradesini, hiçbir şartta umutsuzluğa kapılmadan, yılmadan, yıkılmadan koruyabiliyordu. Kaçış planlarıyla yaşama-ya çalışmanın, dışarıdaki ülkesine kavuşma arzusuyla bir ilgisi vardı mutlaka. Ömrünün en değerli 22 yılını İsrail zindanlarında geçirmenin delirmekle eşdeğer olduğunu düşünebiliriz. Delirmemeyi başarmıştı, aklını zamanla bileyip, keskinleştirdi. Hücre hapsini tetikleyen kaçış planları kan kusmaya başlamasına yol açacaktı. Ve içerdeki son yıllarında beyninde patlamaya hazır bir tümör ortaya çıktı. Mahkûmiyeti ve özgürlüğü gibi, ameliyatı da olaylı oldu. **Beynine sızan iyi huylu tümör temizlenmişti. Ama ülkesine yayılan İsrail kod adlı kötü huylu tümör her geçen gün durmadan büyüyordu. Ameliyat safhası da çoktan geçmişti üstelik.**

Sinvar, içerde, dışarıdaki ülkesine mektuplar yazacaktı. Fırar denemeleri de bu mektupların bir parçasıydı aslında. İçerdeki 16. yılında, el yazısıyla yazdığı müsvedde kâğıt tomarlarına el koyan gardiyanların, ele geçirdiklerini zannettikleri örgütsel doküman Diken ve Karanfil adını vereceği



anı-roman'ıydı. Bu epik drama 1967'den (Altı Gün Savaşları) başlayan hikâyenin nihayetiyle ilgili değilse bile, ruhuyla ilgili çok şey söylüyordu. Şöyle diyordu yazar; “Anlattıklarımın hepsini ya bizzat yaşadım ya da onlarca yıldır sevgili Filistin topraklarında bunları bire bir yaşayanların ağzından dinledim.”

Han Yunus'un Oğlu

Yahya Sinvar'ın hayatının başlangıcını özetleyen cümlelerin nerede gizli olduğunu düşünüyorum. Konforlu evlerimizde sıcak kahvelerimizi yudumlarırken aklımıza düşen bazı eksik tanımlamaların, Sinvar'ın gün yüzü görmemiş ömrüyle kesişecek bir gerçekliğe sahip olup olmadığı konusunda hayli kararsızım. Bir hayat nereden başlar? Bittiği yerden mi mesela? Alev aldığı andan mı? Yine de o cümleye örnek olarak anlaşılacak üzere; Sinvar Aşkelon'dan Gazze Şeridi'ne sürülen bir ailenin çocuğu olarak Han Yunus mülteci kampında hayata gözlerini açmıştı. Tam buradan başlayabiliriz belki. Nakba'da (büyük felaket) sürülenlerin hikâyesinden. Daha doğdukları anda mücadele etmeye

yeminli, intikam almaya meyyal, öfkeli bir çift gözle dünyaya bakmaya mecbur bırakılanların hikâyesinden. Mülteci kamplarından çıkıp “1 Numaralı Düşman” olmaya giden o yolun kendisinden.

Sinvar'ın otobiyografik romanı Diken ve Karanfil'in (eş-Şewk ve'l Qaranful) açılışındaki “Göğü kaplayan bulutlarıyla kış, sıcacık güneşle başını göstermeye çalışan bahara izin vermiyordu,” cümlesine yaslanarak, kara bulutlu kışıyla Filistin'in üzerine çökmüş canavara doğru yıllardır aynı belirsiz mesafeden bakıyoruz. Gözlerinin içine sıçrayan kan'ın rengini Gazze'nin çocuklarından aldığını biliyoruz mesela. Sinvar da biliyordu. Sıcacık güneşle başını uzatan bahar'ı engellemeye çalışanları iyi bildiği gibi aynı. Kara bulutlu kış ile sıcacık güneşli bahar arasındaki savaşta, bahar tarafına hizalanmanın anlamıyla ilgili bir şeyler ve Han Yunus mülteci kampının çamurlu yolları.

Mücadele, Müzakare, Müdahale

1962'de doğdu Sinvar. 18'inde Gazze İslam

Üniversitesi Öğrenci Konseyi'nin başkanı. 19'unda ilk tutuklanma, 22'sinde aykırı faaliyetleriyle 8 aylık hapis macerası, 23'ünde "El-Mecd" olarak adlandırılan bir iç güvenlik örgütü kurması, 25'inde İntifada'yı başlatanlar arasında en önde ve 27 yaşında girip kesintisiz 22 yıl yattıktan sonra 49 yaşında ihtiyar bir genç olarak çıktı o İsrail zindanları. 1988-2011 yılları arasında ömrünü geçirdiği hapishanelerde bütün grevlerde öncü, mahkûmların haklarını almaları için seçtikleri daimi sözcü ve dikkatli, güçlü tavizsiz bir müzakereciydi.



2011'deki esir değişimiyle gelen yeni özgür dünya, Sinvar'ın tasavvurunda evine dönmeyi, evini geri almayı simgeliyordu.



Gençliğini bağışladığı demir parmaklıklar ardında ömrünü sonlandırılmaya çoktan razıydı ama dışarı çıkıp baharı karşılamaya da güneş misali hazırды. İçerdeydi belki, yüzü dışarıya bakıyordu. İbranice dilini öğrenip, İsrail'in genel toplum yapısını, devlet psikolojisini ve o karanlık ruhu besleyen etkileri derinlemesine anlayıp tahlil etmeye çabalıyordu. Talmud metinlerini çalışıp, Yahudiliğin temel eserlerini okuyarak, dersini hakkıyla yapan bir öğrenci havasında geçiyordu günleri. İçerde tercüme faaliyetlerine de girişecekti. "Çerçeveleler Arasında Shin Bet", "İsrail İç Güvenlik Servisi", "İsrail Partileri", "Seni Öldürmeye Gelen Kişi" ve "Farklılıklar Arasındaki Shin Bet" adlı kitaplar, İbraniceden çevirdiği eserlerden bazıları. Evet, her iki anlamıyla da düşmanın dilini bilmeye mecburdu Sinvar.

İçerde zaman yavaş akıyor, o verdiği mücadelesinin yanında coşkun bir iradeyle hatıralarını yazıyor, siyasi eleştiriler kaleme alıyor, hapishane günlükleri tutuyordu. Aynı anda varolmanın başka yollarını da arayan; uzlaşmak, kuşatmak, anlamak, çözümlenmek dâhil meselesini nihayete kavuşturma ihtimali bulunan bütün enstrümanları kendi hikâyesinde eşdeğer kılan bir adamı tanımaya başlıyoruz. Aşkelon Hapishanesi'nde Sinvar'la tanışan İsmet Mansur'un sözleri şöyle mesela; "Sinvar, Filistin Yönetimi ile uzlaşmayı denedi ama bunda başarısız oldu. İsrail ile asker takası anlaşmasına varmayı denedi, bunda da başarısız oldu. Kuşatmayı kırmayı denedi. Gazze'nin durumundan bir çıkış yolu bulmak ve mahkûmların saliverilmesini sağlamak için her yolu denedi, bunlarda da başarısız oldu. Bu yüzden geriye sadece bu seçenek kaldı. Eğer başka seçenekler olsaydı 7 Ekim gerçekleşmezdi."

Evini Geri Almanın Yolları

2011'deki esir değişimiyle gelen yeni özgür dünya, Sinvar'ın tasavvurunda evine dönmeyi, evini geri almayı simgeliyordu. Aslanın yuvasından kafasını uzatışına paralel bir anlatıydı bu. Yeleleri kırlaşmış olsa da, pençeleri sivrilmiştir.

Adımları yavaşlamış belki ama, görüş açısı fazlasıyla genişlemiştir. Düşmanın kafesinden çıksa da, tutulduğu kafesin her parmaklığını ezberlemiş, o parmaklıkların nasıl yapıldığını anlamış ve üzerine fırlatılan ağırları yakından tanımıştır. Sinvar'ın siyaseti, pragmatizm ile mücadele arasında hiç durmadan pozisyon alan, müzakere ile müdahalenin imkanlarını sonuna kadar kullanan ve askeri kanat ile sıradan halkı aynı anda memnun eden denge politikasında ustalık gösteren bir ton'a sahiptir.

Siyaseti, tecrübe edilmesi zor sınavlardan geçerek çelikleşmiş iradesiyle birlikte okunmalıdır elbette. İsrail zindanlarında elde edilmiş kitabi bilginin ötesindeki maharet ve kabiliyetleriyle öne çıkan Sinvar'ın Gazze'de parlayan yıldızı, onu doğal olarak Hamas'ın düşmanını en iyi tanıyan silahlı haline getirecektir. Zaten 2013 yılında Hamas'ın Siyasi Bürosu'na seçilip, 2014 yazında Hamas'ta hem siyasi hem de askeri olarak aktif görevler üstlenecekti. Savaş sonrasında ABD tarafından "özel olarak belirlenmiş küresel terörist" listesine eklendi. 2017'de buronun başına geçti. Selefî İsmail Haniye'ye düzenlenen suikastın ardından 2024-Ağustos ayında Hamas'ın yeni lideri olmuştu artık.

Canavarın Gözlerinin İçine Bakmak!

Sinvar ölümden çok korkuyordu. Atmaca bakışları ve simsiyah kaşları öyle söylemese de yaşlanmıştı artık. Korkusu, yaşadığı hayata yakışmayacak bir ölümle ömrünün nihayet bulmasıyla ilgiliydi, şu cümleler onun; "Evet ölümden korkuyorum! Yatağında yaşlı develer gibi ölmekten, kalp krizinden ya da trafik kazasından ölmekten korkuyorum." Yaşlı develer gibi ölmek istemeyeceği bir hayat yaşadığı kesin. Son arzusunun bu kadar görkemli bir finalle, tarihe altın harflerle yazılacak şekilde gerçekleşeceğini düşünmek bir yana, sanırım hayal bile edemedi. Canlı yayınlanan hayatının son anlarına ait görüntüler, onu küçük düşürmek, itibarını zedelemek için servis edilmişti aslında. Toz toprak içindeki yıkılmış bir binada, elinde silahlı, üstünde hücum yeleği, turnikeli kopmuş kolu ve yüzündeki kefiyesiyle koltuğuna oturmuş, onu izleyen drone'a son gücüyle tahta parçası fırlatan bir adamın fotoğrafı. Üç gündür yemek yemeden savaşmış üstelik.

Film sahnesi gibi, hayır değil. Filmlerin erişemeyeceği epik üstü bir hal. Asla unutulamayacak bir sahne. **Bütün dermansızlığıyla,**



İsrail zindanlarında elde edilmiş kitabi bilginin ötesindeki maharet ve kabiliyetleriyle öne çıkan Sinvar'ın Gazze'de parlayan yıldızı, onu doğal olarak Hamas'ın düşmanını en iyi tanıyan silahlı haline getirecektir.



orada onu izleyen drone'a tahammül edemeyişinde, Sinvar'ın bütün bir ömrünün hülasası yatıyor. Böyle bir sona razı olmak için hayatını verirdi zaten... 62 yaşındaydı Sinvar, 16 Ekim Çarşamba günü üç arkadaşıyla birlikte çatışmaya girdiği Refah'ta, arkadaşlarından ayrılarak daldığı bina tank ateşine tutulacaktı. Binaya girip onu teslim almak isteyen İsrail askerlerine el bombası fırlatarak izin vermemiş, geri çekilmelerini sağlamıştı. İşte tarihe geçen o görüntüler, o an'lar, binaya yaklaşmaya cesaret edemeyen İsrail ordusunun Sinvar'ın bulunduğu ikinci kata uçurduğu drone'un kaydettikleriydi. Aynı zamanda tarihin de kaydettikleri. Ancak tank ateşiyle durdurabilmişlerdi onu. Paramparça koltuğunda, dimdik.

1 Numaralı Düşman!

Başına 400 bin dolarlık ödül konulan, dört kez müebbet hapis cezasına çarptırılan, 426 yıl ceza verilen, kamp, hapishane, cephe ve kuşatma altında bir ömür geçiren; Ebu İbrahim, Yahya es-Sinvar. Yazar, çevirmen, savaşçı. İbranice bilen, edebiyat mezunu, istihbarat/güvenlik uzmanı. **“1 numaralı düşman.” Holokost Endüstrisi'nin duvarında şık duracak bir portre değil mesela, evini soyan komşusuna gülümsemediği için suçlanacağını doğduğu günden beri biliyor çünkü.** Canavarın gözlerinin içine bakmayı başaranlardandı Sinvar. Sahada, meydanda, yüz yüze, doğrudan, soykırımcılarla çatışan, tek başına tank destekli ordulara direnen, geri adım atmayı aklına bile getirmeyen, çarpışarak son nefesini veren, ölüm şekliyle ölümsüzlüğe ulaşan şehit.

Sinvar'ın İtalyan gazeteci Francesca Borri ile Ekim 2018'de yaptığı o olaylı röportajındaki sözleriyle bitirelim; “Gazze bir zamanlar güzeldi, bugün de güzel. Gençlerimizin ne kadar harika olduğu-

nu gördün mü? Yeteneklerini, ne kadar yaratıcı ve dünyaya açık olduklarını gördün mü? Tüm bu olanlara rağmen! Bir grup genç, eski faks makineleri ve bilgisayarlar kullanarak, bize girişi yasak olan tıbbi malzemeleri üretecek üç boyutlu bir yazıcı yapmayı başardı! İşte bu, Gazze! Biz yoksul ve çıplak ayaklı çocuklar değiliz! Singapur ve Dubai gibi olabiliriz. Zamanı lehimize çevirelim ve yaralarımızı iyileştirelim. Yirmi beş yıl hapis yattım, bu arkadaşım (yanındaki kişiyi göstererek) çocuğunu bir bombalamada kaybetti, tercümanımız ise iki kardeşini kaybetti. Sana çay getiren adamın karısı ise Gazze'de bulunmayan basit bir antibiyotikle herhangi bir eczacının tedavi edebileceği bir bakteriyel enfeksiyon nedeniyle öldü. Sence bu kolay bir hayat mı? Önce ateşkese başlayalım, çocuklarımıza bizim sahip olmadığımız bir hayat verelim. Farklı bir hayatla, farklı bir gelecek inşa edebilirler.”

Yahya Sinvar'ın hayatının başlangıcını özetleyen cümlelerin nerede gizli olduğunu düşünüyorum şimdi. Bir hayat nereden başlar? Bittiği yerden mi mesela?



ANKARA'DA BİR ENTELEKTÜEL: MEHMET DOĞAN

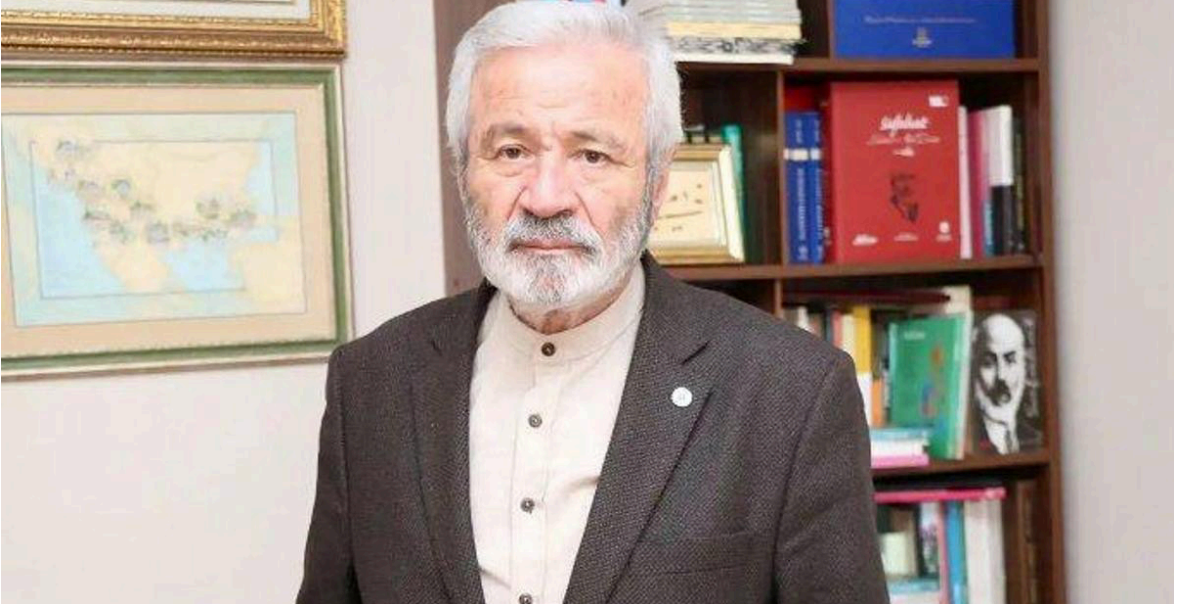
Lisans eğitimini Ankara'da tamamlayan kimseler için en büyük eksiklik entelektüel ve kültürel muhitlerin çok az olmasıdır. Ankara, son yıllarda bu eksikliği kapatmak için biraz yol katetti ama hâlâ bir kültür başkenti olma yolunda aşması gereken çok evre var. Belki de bu yüzden, Ankara'ya dair o zaman da sari olan bu kanaatlerim sebebiyle, merkezi Ankara'da olan Türkiye Yazarlar Birliği'nin (TYB) Başkanı Mehmet Doğan ile Ankara'da değil, İstanbul'da, Zeytinburnu Belediyesi'nin düzenlediği bir Cemil Meriç sempozyumunda tanışmıştım. Hatta programda, o sıralarda Dil-Tarih ve Coğrafya Fakültesi öğretim görevlisi Kurtuluş Kayalı ile Mehmet Doğan'ın sohbetleri sırasında "Ankara'da değil, burada görüşebiliyoruz ancak" diye birbirlerine latife yaptıklarını hatırlıyorum. Söz konusu sempozyumda benim son derece amatör bir tebliğ sunduğum oturumun başkanı da Mehmet Doğan'dı. Benim içerik ve zamanlama açısından acemice sunduğum tebliğimi çok iyi idare etmişti. Açıkçası ismen bilmeme rağmen ruberu bir tanışıklığım olmayan Mehmet Ağabeyle o zaman aynı programda bulunmak henüz yüksek lisans yapan bir genç için ilginç ve değerli bir tecrübe olmuştu.

Bu tanışıklığım dışında Ankara'da birkaç kez TYB merkezinde kendisini ziyaret ettim. Ayrıca TYB'nin hazırladığı Yıllık'lara da 3-4 yıl kadar siyaset bölümünü yazarak katkı verdim. Nitekim bu ziyaretler-

den birisi, sanırım, Yıllıklar vesilesiyleydi. Sosyal medya mecralarından da etkileşimlerimiz sıklıkla oluyordu. Hatta Türkçe felsefi bir dil kurulmasında olağanüstü katkıları olan Babanzade Ahmet Naim üzerine bir paylaşımına hem katkı sunmuş hem de bu paylaşımın dolaşımının artmasında esas amil kendisi olmuştu. Zannederim son etkileşimimiz, *Batılılaşma İhaneti* kitabı üzerine *Orta Doğu Gazetesi*'nde, 8 Aralık 1975 tarihinde çıkan bir değerlendirme yazısının fotoğrafını göndermek suretiyle olmuştu. Kendisi de bu değerlendirmeyi hatırladığını ve fakat nüshanın kendisinde olmadığını belirterek teşekkür etmişti. Mehmet Doğan gibi "eski tüfek" mücadele ruhlu insanlar uzaktan iletişimde, yazı dilinde biraz serttir; Mehmet Ağabey de özellikle sosyal medya da bir hayli sertti. Ama ruberu diyalog ve ilişkilerde karşısındakine değer veren son derece naif ve nazik bir tavrı vardı.

Savaş Sonrası Nesil

1947 doğumlu Mehmet Doğan'dan 3 yaş büyük, 1944 doğumlu İsmet Özel otobiyografik eseri *Waldo Sen Neden Burada Değilsin* kitabında, "müttefik kuvvetlerin Almanya sınırını aştığı günlerde doğdum" der ve ekler; "savaş sonunda doğmuş olmam, bana öyle geliyor ki, nasıl bir aile içine doğmuş olmamdan, nasıl bir eğitim aldığımdan



çok daha etkilidir”. Özel’in savaş sırasında doğmuş olmaya atfettiği önem, aslında Türkiye’nin savaş sonrası yaşadığı kısmen zaruri kısmen de iradî değişimlerde tebarüz etmektedir. Zira savaş sonrası dönem Türkiye’de yaşayan bazı kişiler için yeni imkânlar diğer bazı kişiler için de yeni sınırlamalar getirmiştir. Bugün bile aslında 1950 sürecindeki konumlanmaların siyasî ve sosyal tezahürlerini görmek mümkündür desek abartmış olmayız.

Mehmet Doğan da aslında savaş sonrası dönemde doğan bir isimdir. Üstelik ne tam anlamıyla taşra ne de tam anlamıyla merkez denilebilecek bir yerde, Ankara’nın Kalecik ilçesinde doğar. Kalecik Ankara’ya uzak bir ilçe olduğu için tam anlamıyla merkez değil; Ankara’nın dışında, söz gelimi nispeten gelişmiş şehirler de olsalar Kayseri ya da Erzurum gibi taşra da değildir. Üniversite tahsilini ve siyasal sosyalleşmesini ise 1960’ların sonu ve 1970’lerde yapar Mehmet Doğan. Solun, devrimcilerin mesken tuttuğu Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nin hemen bitişiğindeki, Cebeci Kampüsü’ndeki Basın-Yayın Yüksekokulu’ndan,

Deniz Gezmişlerin idam edildiği 1972 yılında mezun olur. Fakat üniversiteden mezun olmadan önce de başta *Hareket* dergisi olmak üzere fikrî ve edebî dergilerde sıklıkla görülen bir isim olmuştur Mehmet Doğan. Hatta isminin başına getirilen “D.” ekinin de Nurettin Topçu tarafından, diğer Mehmet Doğan’larla karışmaması için getirildiği ifade edilmektedir. Yine aynı rivayetlere göre, D’nin açılımı ise Devrimcidir; Topçu’nun Mehmet Doğan’a dönemin sosyo-kültürel bağlam içerisinde nasıl bir konum atfettiğini gösteren manidar bir tanımlama.

Sadece isminin başındaki D. eki değil; Topçu etkisini ve Hareket ekolünün tezahürlerini Mehmet Doğan’ın tüm fikrî ve entelektüel serüveninde görmek mümkündür. Bu etkiyi somutlaştıran iki örnekten birisi hiç kuşkusuz TYB’dir. TYB, entelektüel planda, yayın dünyasında ve dergi raflarında arzı endam etme değil; tüzel bir kişilik, bir varlık gösterme, Topçu’nun ifadesiyle *var olma* istek ve iradesinin bir sonucudur. Diğer bir deyişle, fikirlerle beslenen ve fikirle yetinmeyerek *harekete geçme* iradesi göstermektir. **Bugünden bakıldığında**

gayet tabî ve olağan görülen bu durum, 1970’lerin entelektüel mahfillerine önemli bir meydan okumadır. Çünkü o yıllarda yazar ve aydın demek her şeyden önce solcu olmak, solda olmak demektir. Milliyetçi-muhafazakâr hatta İslâmîci diyebileceğimiz ve fakat solda olmadığı kesin olan isimlerin bir araya gelerek bir teşkilat kurmaları ve adına da Türkiye Yazarlar Birliği gibi lokal değil genel ve kapsayıcı bir isim koymaları o dönem için hayli cüretkâr bir girişimdir.

Mehmet Doğan’daki Hareket ekolünün ikinci etkisi ise, iktidar çevreleriyle kurduğu ilişkide görülmektedir. Onun gibi bütün entelektüel hayatını Ankara’da geçirmiş olup da iktidarla, devletle, siyasî çevrelerle bu kadar az organik bağı olan isim, zannediyorum, çok azdır. Elbette Kültür Bakanlığı’nda, RTÜK’de görevler almıştır. Fakat bu görevler onun entelektüel ve fikrî iştigallerinden bağımsız ve bunlara aykırı hareket etmesini gerektirecek düzeyde değildir. Hatta ilerlemiş yaşına rağmen, hayatının son yıllarında, iktidar partisinden belediye başkanı seçilmiş, dönemin kudretli siyasî figürüne karşı sosyal medyadan açıkça ve sertçe muhalefet etmekten de geri durmamıştır. Kendisi hakkında yazılan ve anlatılanlar bu tenkitçi tavrını hayatının her aşamasında sürdürdüğünü ve bu uğurda da maddî-manevi birçok zorluğa göğüs germekten kaçınmadığını izhar etmektedir.

Fikir Dünyası

Mehmet Doğan’ın fikirlerine bakmak gerekirse, burada köşeli ve istikrarlı birkaç noktayı tespit etmek gerekir. Her şeyden önce cüretkâr tavrı ilk eserlerinden biri olan ve ismiyle müsemma hâle gelen *Batılılaşma İhaneti*’nde de görülebilmektedir. Fikri serüveninin erken sayılabilecek bir ev-

resinde bu denli cesur bir eseri kaleme alması ve sonraki yıllarda da ısrarla yayınlamayı sürdürmesi istikrarlı bir fikrî istikamete sahip olduğunu gösterir. Bu eser vesilesiyle **Mehmet Doğan ismini farklılaştıran bir diğer husus da, Kemalizm’i ve Cumhuriyet reformlarını daha doğrudan hedef alabilmesidir.** 1980 öncesi Türk sağında modernleşme eleştirisi daha çok aydınlar üzerinedir. Özellikle inkılapları doğrudan hedef alma girişimi çok az aydında görülür. Cemil Meriç gibi, bu konularda başka isimleri sert eleştiren aydınlara bile bakılacak olursa aslında kendilerinin de Cumhuriyet’in ilk yıllarına dair değerlendirmelerinin çok sınırlı olduğu açıkça görülebilir. Hatta Türk sağının önemli isimlerinden olan Mehmet Kaplan gibi aydın-akademisyenlerin, özellikle 1980’li yıllarda, birçok yönden Kemalizm’e hayli yaklaştığı ve hatta Kaplan’ın 12 Eylül rejiminin Mustafa Kemal Atatürk hakkında hazırladığı bir kitaba editörlük yaptığı bile görülmektedir.

Mehmet Doğan ise, hayatının sonuna kadar Kemalizm’e ve erken Cumhuriyet dönemine eleştirel yaklaşmıştır. Onun için Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki sembol şahsiyet Mehmet Akif’tir. Akif’in Mehmet Doğan ve TYB üzerinde yoğun etkisi vardır. TYB bünyesinde düzenlenen “Safahat Okumaları” programı, 2021 yılının Türkiye’de İstiklal Marşı yılı kabul edilmesi, Taceddin Dergahı’nda mutad şekilde düzenlenen anma programları bu etki ve hassasiyetin bir nişanesidir. Fikren de muhtemelen Topçu’dan sonra Mehmet Doğan’ı en fazla etkileyen kişi Mehmet Akif’tir. Akif gibi Doğan da İslâm’a, İslâmî norm ve kaidelere bağlıdır. Bunları kamusal düzlemde savunmaktan da imtina etmez. Fakat Doğan’ın İslâm’a yaklaşımında da milliyetçi izler de görülür. Türk dünyasına açılma teşebbüsleri, Türkçe Şurası, Türkçe’nin şiir

şölenleri gibi organizasyonlarda milliyetçi hassasiyetlerin etkisi gözardı edilemez.

Diğer yandan Mehmet Doğan'ın milliyetçilik telakisinin kesinlikle etnik bir boyutunun olmadığını söylemek gerekir. Hatta son dönemde etnik, mülteci karşıtlığı üzerinden bir politika inşa etmeye çalışan siyasilere ve siyasî partilere karşı sert ve şedit bir tutum içerisinde olmuştur. O, milliyetçiliği kültürel temelde ele alır; kültür milliyetçiliğinin en müsemma isimlerinden biridir. Kültürü ise büyük oranda dil üzerinden kurgular. Dil ve Türkçe üzerine hayatının sonuna kadar sürdürdüğü titizliği herkesin malumudur. Hazırladığı Büyük Türkçe Sözlük bu titizliğin önemli ve somut bir çıktısıdır fakat hayatın her alanında, hatta sosyal medyada bile Türkçe'nin hassasiyetlerini diri tutmaya çalışan bir Mehmet Doğan vardır. Ona göre, dil bir milletin kültürel devamlılığının ana iskelesi; adeta omurgasıdır. Bu omurga bozulduğu, dağıldığı zaman kültürden ve dolayısıyla o milletten artık söz edilemez. **Yine vurgulamak gerekir, onun dil ve kültür hassasiyeti seküler bir ton ve dozda değildir. İslami hassasiyetlerini, Osmanlı'nın birikimine olan sadakatini dil ve kültür üzerinde de kararlılıkla devam ettirmiştir.**

Yerli ve Millî Diskur

Gerek dil, Türkçe ve kültür üzerine vurguları gerekse de Mehmet Akif, İstiklal Marşı ve Osmanlı hassasiyetleri Mehmet Doğan'ın yerli ve milli bir fikri evrene sahip olduğunu gösterir. Yerliliği, etnik ve ayrımcı milliyetçilikten çok daha kapsamlı iken millîliği din ve İslâm'ı ihtiva etmesiyle çok daha sahibidir. Bir yandan Tarık Buğra gibi isimleri sahiplenip ona ödülleri verirken diğer yandan diğer Müslüman ilim ve fikir adamlarına da kadirşinas bir tutum içerisinde olmuştur. Ne Batı'dan ne de

Doğu'dan, zaman zaman Türk düşüncesini etkisi altına alan trendlere mesafeli duruşu da yerli ve millî çizgisiyle yakından ilgilidir. TYB organizasyonları vasıtasıyla son yıllarda Orta Asya'ya yaptığı 'açılım'da esas olarak Türkiye'den gelmiş olmanın izlerini, Türk ve Müslüman bir aydın olmanın hassasiyetlerini her fırsatta izhar ettirmiştir.

Toparlamak gerekirse, Mehmet Doğan 1950 sonrası Türk aydın çizgisinin tutarlı ve istikrarlı isimlerinden birisidir. İstikrar tarafını fikirlerinde olduğu kadar öncülük ettiği TYB gibi teşkilatlanmalar ve organizasyonlarda da ziyadesiyle görmek mümkündür. Siyasal sosyalleşmesini soğuk savaş zamanında yaşamış olmasından dolayı, fikirlerinde İslâm ve milliyetçilik kısımları, Soğuk Savaş dönemine has bir alaşım içerir. Bir başka deyişle, Mehmet Doğan esas itibarıyla Soğuk Savaş Türk sağ aydın geleneğinin son önemli temsilcilerinden biridir. Fakat onun ayırt edici vasıflarından birisi, dönemin ve çağın ruhunu iyi okuması ve aktüalite karşısında kendisini yenileyebilmesidir. Türkiye'nin modernleşme serüveni, erken Cumhuriyet dönemi gibi konularda ise yıllara sari bir duruşu ve fikrî çizgisi vardır. Kemalizm'e fütursuzca saldırıldığı dönemde bu furyaya katılmadığı gibi Kemalizm'in her türlü eleştiriden münezzeh kabul edildiği dönemlerde de övgü furiasına katılmamıştır. O yüzden istidadı güçlü, fikri istikameti köşeli az sayıdaki Türk sağ aydınlarının önde gelenlerinden biri olmuştur. En nihayetinde ise Mehmet Doğan'ın ayağı ve sabitesi Anadolu'dur; Misak-ı Millî'dir. Eleştirilerinde de övgülerinde de onun için belirleyici diskur bu toprakların birikimi ve önceliğidir. Özellikle yerli düşünme ve yereli öncelikleme tavrından hemen hiç taviz vermemiş; buna aykırı gördüğü girişimleri de açıkça *ihanet* olarak nitelemekten geri durmamıştır.



Memur-Sen'in
Bilimsel, Akademik ve Sosyal Hayata Katkısıdır.

+90 312 230 48 98 www.memursen.org.tr