



KAMU GÖREVLİLERİNİN YENİ ANAYASADAN BEKLENTİLERİ ARAŞTIRMASI

Araştırma Raporu / Eylül 2021

GENAR
ARAŞTIRMA DANIŞMANLIK EĞİTİM



KAMU GÖREVLİLERİNİN
YENİ ANAYASADAN
BEKLENTİLERİ
ARAŞTIRMASI



Memur-Sen Akademi: 7

Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan

Ali YALÇIN

Genel Yayın Yönetmeni

Mehmet Emin ESEN

Proje Yöneticisi

Mehmet BAYRAKTUTAR

Yayın Kurulu

Semih DURMUŞ

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Mehmet BAYRAKTUTAR

Soner Can TUFANOĞLU

Hazırlık

Memur-Sen Akademi

Genel Merkez

Zübeyde Hanım Mahallesi Sebze Bahçeleri Caddesi

No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

Araştırma Koordinatörü

Av. Serdar Bülent YILMAZ

Anket Uygulaması

Memur-Sen Akademi

Analiz

GENAR Araştırma

Yazarlar

Prof. Dr. Levent ŞAHİN

Doç. Dr. Gökçe CEREV

Ceyhun KONAK

Arş. Gör. M. Erkam KOCAKAYA

Arş. Gör. Ali İhsan BALCI

Arş. Gör. Ömer KOÇ

Doç. Dr. Osman AKGÜL

Grafik Tasarım

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

ISBN: 978-605-71079-4-7

Baskı

EPA-MAT BASIM YAYIN AMBALAJ

REK. PROMSAN. TİC. LTD. ŞTİ.

İÇİNDEKİLER

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	7
KISALTMALAR	10
TAKDİM	11
ÖNSÖZ	13
YÖNETİCİ ÖZETİ	17
GİRİŞ	31
BİRİNCİ BÖLÜM	
1. Kavramsal Çerçeve	35
1.1. Kamu Görevlisi Kavramı Üzerine	36
1.1.1. Doktrine Göre Kamu Görevlisi Kavramı	36
1.1.2. Türkiye'deki Mevzuat Açısından Kamu Görevlisi Kavramı	37
1.1.3. Seçilmiş Ülkelerdeki Kamu Görevlisi Kavramı ve Kamu Personel Rejimi Üzerine	38
1.1.3.1. Fransa	39
1.1.3.2. Almanya	40
1.1.3.3. İngiltere	40
1.1.3.4. İsveç	41
1.2. Sendika Kavramı	43
1.2.1. Sendika Kavramının Ortaya Çıkması ve Gelişimi	43
1.2.2. Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması	44
İKİNCİ BÖLÜM	
2. Kamu Görevlileri Bakımından Uluslararası Metinlerde Teminat Altına Alınan Temel Hak Ve Özgürlükler	47
2.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri	48
2.1.1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	48
2.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi	49

2.1.3. Birleşmiş Milletler Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi	49
2.2. Avrupa Birliği Belgeleri	51
2.2.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi	51
2.2.2. Avrupa Birliği Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı	51
2.3. Avrupa Konseyi Belgeleri	53
2.3.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi	53
2.3.2. Avrupa Sosyal Şartı	53
2.4. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri	55
2.4.1. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi	56
2.4.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	58
2.4.3. 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. Kamu Görevlileri Bakımından Türkiye’de Anayasalar ve Çalışma Hayatı	63
3.1. Türkiye’de Kamu Görevlilerine Yönelik Anayasal Düzenlemeler ve Çalışma Hayatı	65
3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi	65
3.1.2. Türkiye’de 1923-1960 Döneminde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi	68
3.1.3. Türkiye’de 1960-1980 Döneminde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi	70
3.1.4. Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi	75

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. 1982 Anayasasında Çalışma Hayatına İlişkin Düzenlemeler ve Güncel Sorunlar	81
4.1. 1982 Anayasası Oluşum Süreci ve Dönemsel Gelişmeler	81
4.2. Kamu Görevlileri Açısından Sendika Hakkı	83
4.3. Kamu Görevlileri Açısından Toplu Sözleşme Hakkı	87
4.4. Kamu Görevlileri Açısından Grev Hakkı	89

4.5. Sosyal Güvenlik Hakkına İlişkin Durum	91
4.6. Çalışma Hakkı ve Özgürlüğü	93
4.7. 1980 Sonrası Yaşanan Gelişmeler	96
4.7.1. 2001 Süreci	96
4.7.2. 2010 ve 2012 Süreci	96
4.8. Kamu Görevlileri Açısından Çalışma Hayatının Güncel Sorunları	99
4.8.1. Sosyal Sorunlar	99
4.8.1.1. Kamu Personel Rejimi	100
4.8.1.2. Sözleşmeli Personel (Yakınlaşma Sorunu)	101
4.8.1.3. Sosyal Diyalog	102
4.8.2. Ekonomik Sorunlar	103
4.8.2.1. Ücret	103
4.8.2.2. Ek Gösterge	103
4.8.2.3. Vergi Dilimi	104
4.8.3. Siyasal/Demokratik Sorunlar	104
4.8.3.1. Sendikal Haklar	104
4.8.3.2. Kariyer-Liyakat	105
4.8.3.3. Yönetime Katılma	105

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. Yeni Anayasada Çalışma Hayatına İlişkin Teminat Altına Alınması Gereken Haklar: Kamu Görevlilerinin Beklentileri Araştırması	109
5.1. Araştırma Metodolojisi	110
5.1.1. Araştırma Modeli	110
5.1.2. Araştırma Evreni ve Örneklemi	110
5.1.3. Veri Toplama Araçları	112
5.1.4. Sınırlılıklar	112
5.1.5. Veri Analiz Yöntemi	112
5.2. Araştırma Bulguları	113
5.2.1. Demografik Bulgular	113

5.2.2. Anayasada Teminat Altına Alınması Beklenen Haklar	117
5.2.2.1. Temel Haklar ve Özgürlükler	117
5.2.2.2. Sendikal Örgütlenme Hakkı	120
5.2.2.3. Toplu Sözleşme Hakkı	122
5.2.2.4. Siyaset ve Grev Hakkı	126
5.2.2.5. Statü Hukuku ve İş Güvencesi	129
5.2.2.6. Çalışma/İnsan Onuruna Yaraşır İş ve Ücret	134
5.2.2.7. İş-Aile Hayatı Uyumu ve Aile Bütünlüğü	136
5.2.2.8. Ayrımcılık	141
5.2.2.9. Hak Arama Özgürlüğü ve İyi Yönetilme	145
ALTINCI BÖLÜM	
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	149
KAYNAKÇA	152

TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1. Sendikalarda üye sayısı	97
Tablo 2. Çalışılan kurumun/kuruluşun dahil olduğu hizmet kolu	98
Tablo 3. Araştırmaya katılanların cinsiyet dağılımı	99
Tablo 4. Araştırmaya katılanların eğitim düzeyine göre dağılım	100
Tablo 5. Araştırmaya katılanların illere göre dağılım	101
Tablo 6. Kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklere yönelik ifadelere katılım durumu	103
Tablo 7. “Mevcut anayasa yerine toplumsal katılımı; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	104
Tablo 8. “Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaya karşı katı kurallara bağlanmalı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmalıdır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	105
Tablo 9. Örgütlenme özgürlüğüne yönelik ifadeye katılım durumu.....	106
Tablo 10. “Bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	107
Tablo 11. Toplu sözleşme hakkına yönelik ifadeye katılım durumu	108
Tablo 12. “Toplu sözleşmenin kapsamı kısıtlanmamalı, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermelidir” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	109
Tablo 13. “Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulması toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmazdır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	110

Tablo 14. “Yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususlar toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmaktadır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	111
Tablo 15. Siyaset ve grev hakkına yönelik ifadelere katılım durumu	112
Tablo 16. “Kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olması demokratik bir haktır, bu hakkın kullanımı demokratik katılımı genişletir ve siyaset kurumunu güçlendirir” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	113
Tablo 17. “Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmaması toplu pazarlık hakkını zedelemekte, hak kayıpları yaşanmasına neden olmaktadır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	114
Tablo 18. Statü hukuku ve iş güvenliğine yönelik ifadelere katılım durumu	115
Tablo 19. “Kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi iş güvencesiyle mümkündür.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	116
Tablo 20. “İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	117
Tablo 21. “Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller, -istisnalar dışında- uygulanmamalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	118
Tablo 22. “İş güvencesi esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmektedir.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	119
Tablo 23. Çalışma/insan onuruna yaraşır iş ve ücrete yönelik ifadeye katılım durumu.....	120
Tablo 24. “Çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olması temel insan hakkıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	121
Tablo 25. İş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğüne yönelik ifadelere katılım durumu	122
Tablo 26. “İş-aile hayatı uyumu ailenin korunması açısından hayattır ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesi anayasal teminat altına alınmalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	124
Tablo 27. “İnsan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücret, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdittir.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	125

Tablo 28. “İstihdam modeli, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanmalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	126
Tablo 29. Ayrımcılığa yönelik ifadelere katılım durumu	127
Tablo 30. “İrk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	128
Tablo 31. “Kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olmaktadır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	129
Tablo 32. “Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	130
Tablo 33. Hak arama özgürlüğü ve iyi yönetilmeye yönelik ifadelere katılım durumu	131
Tablo 34. “Hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	132
Tablo 35. “Karar süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır.” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu	133
Grafik 1. Araştırmaya katılanların cinsiyet dağılımı	99
Grafik 2. Araştırmaya katılanların yaş gruplarına göre dağılım	99
Grafik 3. Araştırmaya katılanların aylık toplam hane geliri	100
Harita 1. Araştırmaya katılanların harita üzerinden illere göre dağılım	102

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ANAP	: Anavatan Partisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz	: Bakınız
DB	: Dünya Bankası
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DSP	: Demokratik Sol Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
Haz	: Hazırlayan
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
MD	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MEMUR-SEN	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
SHP	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
vb	: Ve benzeri

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

Cumhurbaşkanımız tarafından yakın dönemde geniş bir içerikle deklare edilen “Sivil Anayasa” hedefi ve bu hedefe ilişkin farklı toplumsal kesimlere, siyasi partilere ve sivil toplum örgütlerine dönük katkı yapma daveti; birçok kişi ve kurumda olduğu gibi Türkiye’nin en büyük emek hareketi konumuyla Memur-Sen açısından bir imkan ve sorumluluk olarak değerlendirilmiştir.

Bugünden geriye dönük 20 yıllık tarihi süreç incelendiğinde demokrasiye, özgürlüklere, sivil siyasete, millet iradesine ve egemenliğine, sivilleşmeye ve adil bir sosyal diyalog ve demokratik katılım zemini oluşturmaya dair bütün süreçlerde duruma ve konuya göre Memur-Sen öncü ve paydaş kimliği ile sorumluluk almış, fikir üretmiş, tavır geliştirmiş, katkı ve katılım sağlamıştır.

Türkiye’nin vesayetle, darbelerle, çağdışı dayatmalarla mücadelesinde bütün kritik eşiklerde sorumluluk alan, yön değiştirici ve karar üretici mekanizmalara etki eden, milletin ve medeniyetin temel değerlerinden harekete ederek yeni bir paradigmanın üretilmesine katkı veren çalışmalarıyla Memur-Sen kendi mecrasından da öte toplumun hemen bütününü kapsayan süreç ve sonuçlar üretmeyi başarmıştır.

Memur-Sen yakın tarihimizin sivil anayasa kapsamlı bütün çalışmalarında ve tartışmalarında raporları, araştırmaları, kongre ve sempozyumlarıyla hem kendi teşkilatının fikirlerini hem de kendi mecrasının kavramlarına dönük eğilimleri konuyla ilgili bütün platformlara ve bileşenlere yansıtmayı başarmış bir örgütlü güçtür. Bugün de tarihin ve milletin yüklediği misyonun gereğini yerine getirmek için harekete geçmiş bulunmaktayız. Vesayet-darbe kaynaklı düzenden, kavramlardan, uygulamalardan, teamül ve saiklerden bütünüyle kurtulmayı amaçlayan sivil, bağımsızlıkçı ve Türkiye’nin tarihsel konumuna ve büyüklüğüne uygun bir Anayasanın mümkün, gerekli ve ertelenemez olduğu bilinciyle Cumhurbaşkanımızın ortaya koyduğu “Sivil Anayasaya” dair birikimini harekete geçirmeyi, sorumluluk sahası, süreci ve sonucu üretmeyi karara bağlamıştır.

Bu kapsamda geçmiş dönem Anayasa odaklı çalışmalardan edinilen saha tecrübesi, teşkilat birikimi ve katkısı, üretilen rapor ve diğer yayınlarla birlikte değerlendirilmek suretiyle Anayasaya dönük teşkilat evrenli bir çalışma başlatılmış ve bir rapora

dönüştürülmüştür. Çalışmanın merkezinde emek, emek mücadelesi, sendikal haklar, kamu personel sistemi, ücret, temel hak ve özgürlükler bağlamında örgütlenme, toplu pazarlık, grev ve siyaset hakkı ile benzeri Anayasal kavram, kurum ve hüküm başlıkları yer almıştır.

Bu çalışma geçmiş dönemde Anayasal çerçevenin diğer kurum ve kavramlarıyla ilgili değerlendirmelerimizi içeren geçmiş dönem rapor, araştırma ve kongre gibi ciddi bir müktesebatın son halkası olarak görülmelidir. O çalışmalarımızdaki bütün teorik ve ilkesel çerçeve ile bu raporumuzun içeriği birbirini tamamlar nitelikte çalışmalar olarak görülmelidir.

Türkiye'nin entelektüel birikimi ve erdemliler hareketi olarak Memur-Sen ve bağlı sendikalarımız olarak aldığımız bu inisiyatifle kamu görevlilerinin bakış açısı ve beklentilerini yeni anayasa istişarelerine bir katkı olarak sunmaktayız. Bu katkının yeni ve sivil anayasa çalışmalarında çok önemli bir boşluğu dolduracağına, çalışmalara olumlu etki edeceğine inancımız tamdır. Bu vesileyle bu araştırmanın ortaya çıkmasında emeği geçen Memur-Sen Akademi ve EBSAM ile Genar Araştırma başta olmak üzere emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Önsöz

Mehmet BAYRAKTUTAR
Memur-Sen
Genel Başkan Yardımcısı

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Mart 2021) verilerine göre; 3.487.629 kamu görevlisi görev yapmaktadır. Bu sayı yeni istihdamlarla artmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde, devletin işlevlerini yerine getirmesinde en temel görev kamu görevlilerine düşmektedir. Aileleriyle birlikte hesaplandığında yaklaşık 15 milyon insanı doğrudan, hizmet ilişkisi itibarıyla de 83 milyonu aşkın Türkiye nüfusunun tamamını ilgilendiren devasa bir kitledir.

Büyük bir misyon yüklenen kamu görevlilerinin ödevleri kadar hak ve özgürlükleri de anayasa ve kanunlarda ifade edilmektedir. Kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerinin tanınması konusunda 1960'lı yıllardan bu güne kadar inişli çıkışlı bir grafik izlenmektedir. Devletin belirlediği işleri yaptığından dolayı kamu görevlileri, hak ve özgürlükler konusunda her zaman işçilerin ve genel olarak devlet görevi görmeyen tüm vatandaşların bir adım gerisinde tutulmak istenmiştir. Kamu görevlilerinin evrensel standartlarda tanınmış hak ve özgürlüklerini kullanması genellikle devletin nezdinde bir tehdit; hizmetin yürütülmesi ve devletin işleyişinde sıkıntıların oluşması açısından risk olarak görülmüştür. Bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü ile toplu sözleşme hakkı işçilere kıyasla onlarca yıl sonra gerçekleşmiş, bununla birlikte hem bu hak ve özgürlük birçok yönden eksik ve kısıtlanmış olarak tanımlanmış hem de siyaset ve grev hakkı gibi hakların tanınmasından kaçınılmıştır.

Geldiğimiz noktada kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerinin tastamam tanınması, çeşitli kısıt ve yasakların kaldırılması, ücretler, iş ve memur güvencesi, iş-aile hayatı uyumu, kılık kıyafet ve benzeri birçok konuda daha sivil bir bakışla ele alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Cunta rejimlerince hazırlanmış anayasaların ürettiği mevzuat sistemi, bürokratik yapı ve kültür sürdüğü müddetçe bu konularda iyileşmeler ancak uzun yıllara sâri olarak gerçekleşecek, ağır aksak ilerleyecek ve kırk yamalı bohça görünümünde bir tablo oluşturacaktır.

Her şeyden önce bu konuda sivil ve özgürlükçü topyekûn bir bakışa ihtiyaç vardır. Evrensel standartlarda bir anayasal düzenleme Türkiye için elzemdir. Mevcut anayasadan ve arkasındaki vesayetçi ideolojik kültür ve zihniyetten arî bir yeni anayasanın yapılması konusunda Türkiye'de tüm kesimler ittifak içindedir.

Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın başlattığı yeni anayasa çalışmaları ve bu çalışmalara katkı verme daveti son derece önemli, kıymetli ve gereklidir. Geç kalınmış bu adımın bir an önce tamamlanması, anayasa çalışmaları için istişarelere katkı sunulması en az sivil anayasa yapma beyanı ve iradesi kadar ve hatta daha fazla önemlidir.

Memur-Sen olarak, bugüne kadar sivil siyaseti vesayetten, milleti vesayetçilerden kurtarmak için bütün haksız uygulama ve yasaklara karşı ortaya koyduğumuz mücadele kültürü ve geleneğinden güç alarak inisiyatif almayı uygun ve elzem gördük. Yeni anayasa çalışmalarına katkı sunmak, sendikal alandan öneriler oluşturmak, kamu görevlilerinin beklentilerini tespit ve teklif etmek amacıyla bir saha araştırması yapma kararı aldık. Bu amaçla sahanın nabzını tutacak bir çalışmayı Genar Araştırma Şirketiyle birlikte Memur-Sen'e bağlı sendikalarımızın üyesi 5586 kamu görevlisinin katılım gösterdiği bir anket çalışması ve ona dayalı bir araştırma yaparak raporlaştırdık.

Araştırmamızda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, toplu sözleşmedeki kısıtlar, örgütlenme özgürlüğü, grev ve siyaset hakkı, hak arama özgürlüğü, statü hukuku ve iş güvencesi, insan onuruna yaraşır iş ve ücret, ailenin korunması/aile bütünlüğü, inanç özgürlüğü, ayrımcılık, iyi yönetilme hakkı konularında sahanın nabzını tuttuk. Kamu görevlilerinin bu konulara bakışını tespit ettik ve buna dayalı olarak da yeni anayasadan beklentimizi, kanun yapıcıdan taleplerimizi gösteren bir araştırmayı husule getirmiş olduk.

İlginize sunduğumuz bu rapora katkı sunan katılımcı tüm üyelerimize, Memur-Sen Akademi ve EBSAM araştırma ekiplerimize, Genar Araştırma Şirketine, teknik ekibimize, bu çalışmanın ortaya çıkmasında irade gösteren Genel Merkez ve Sendikalarımızın Yönetim Kurulu Üyelerine teşekkür ediyor, bu çalışmanın hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetici Özeti

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı ilk kez 1961 Anayasası ile yasal nitelik kazanmıştır. 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu akabinde ilk sendikalar kurulmaya başlanmıştır. 1971 yılı müdahalesi sonrası Anayasa’nın 46. maddesinde yapılan değişikliklerle kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkı yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 Anayasası açık şekilde kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkını yasaklamaması tartışma konusu olmuş ve 1992 yılından itibaren sendikalar yeniden kurulmaya başlanmıştır. 2001 yılı Türkiye’de kamu görevlileri için bir milat olmuştur. Bu çerçevede 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu örgütlenme hakkını yeniden teminat altına alınmıştır. 2010 yılında yapılan referandum sonrasında ise anayasal değişiklik ile kamu görevlileri toplu sözleşme hakkını elde etmişlerdir. Çalışanlara işverene karşı müzakere gücü veren, örgütlenme ve toplu sözleşme hakkına sahip olan kamu görevlileri henüz grev hakkını elde edememişlerdir. Buna karşın Türkiye’nin imza attığı uluslararası belgeler açısından kamu görevlilerine grev hakkı verilmesi gerektiği konusu uzun süredir tartışılmaktadır.

Tüm bu tartışmalar zaman içerisinde yerini toplumsal zeminde geniş bir kapsama, evrensel düzeyde hukuki dayanaklara ve ölçülebilir bilimsel geçerliğe haiz yeni bir anayasa hazırlığına bırakmıştır. Bu bağlamda toplumun farklı kesimlerinin de yeni

anayasaya ilişkin talep ve görüşlerini ortaya koyduğu görülmektedir. Bu kesimlerden belki de en önemlisi olarak kabul edilmesi gereken kamu görevlilerinin yeni anayasada teminat altına alınmasını bekledikleri haklara ilişkin taleplerini ortaya koydukları açık bir şekilde görülmektedir. Bu kapsamda 2023 yılı vizyonuna yeni ve sivil bir anayasa yapmaya yönelik gerçekleştirilen çalışmaların toplumun tüm kesimlerinin ortak uzlaşma metnine dönüşmesini sağlamak üzere Memur-Sen tarafından “Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri” araştırması gerçekleştirilmiştir.

Elinizdeki araştırma raporu, kamu görevlileri ve onların sendikal haklarına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde yapılan kapsamlı literatür taraması üzerine inşa edilen saha çalışmasının sonuçları esas alınarak hazırlanmıştır. Çalışmada, 81 ilde Memur-Sen’e bağlı sendikalara üye olan 5.586 kamu görevlisi ile gerçekleştirilen çevrim içi anket uygulamasının bulguları analiz edilmiş ve yeni anayasada kamu görevlilerinin teminat altına alınmasını beklediği hakların hukuki ve sosyal zemini ortaya konulmuştur.

Beş bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde doktrinde ve uygulamada kamu görevlisi kavramının nasıl ele alındığına ilişkin kavramsal çerçeve çizilerek Türkiye’deki mevzuat açısından kamu görevlisi kavramı ve bu kavramın seçilen ülkelerdeki kapsamının ne olduğu açıklanmıştır. Kamu yönetiminin insan ögesi olan kamu görevlileri,

devlet açısından bir ülkenin kalkınmasında lokomotif rol oynayan insan kaynağını temsil etmektedir. Bu geniş kitlenin bir taraftan ekonomik, sosyal ve demokratik açıdan sorunlarını anlamak ve bu bağlamda topluma ayna tutmak oldukça önemli gözükmektedir. Bununla birlikte temel kavramlardaki problemlerin etraflı bir şekilde ele alınması seçilmiş ülkeler nezdinde değerlendirilmesi ve tüm bu değerlendirmeler ışığında kalıcı çözümler üretilmesi gerekliliği büyük önem arz etmektedir. Kamu personel rejiminin Türkiye'ye özgü sorunları, çözüm önerileri açısından Batı ile mutlak mukayese yanılıgısına düşülmemesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla öncelikle Türkiye'nin kamu personel rejimindeki kamu görevlisi kavramına yönelik anlam kargaşasının, özellikle uygulamaya yönelik kusurlarının bertaraf edilmesi; memur, sözleşmeli personel ve işçi kavramlarının yasal çerçevede yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Yasal düzenlemeye ilişkin hazırlıklar yapılırken bir ülkenin sahip olduğu en değerli varlık olan insan kaynağının daha etkin ve verimli hale getirilebilmesi için model gösterilebilecek ülkelerdeki kamu görevlilerine yönelik uygulamalar mutlaka gözden geçirilmelidir. Örneğin Fransa'da kamu görevlilerinin yetiştirilmesinde rol oynayan okul ve enstitüler ile görevlere atandıktan sonra yüzyılı aşkın süredir uygulanan etkin yönetime katılma mekanizmaları daha verimli yönetimin temellerini oluştururken; İsveç'te kamu görevlileri tek elden İsveç Kamu Çalışanları Ajansı tarafından değerlendirilmektedir. Almanya'da saygın bir meslek olarak kabul edilen kamu görevliliğinin temelleri uzun staj süresi ile atılırken İngiltere'de ise siyasi otoriteden etkilenmeyecek şekilde bir istihdam imkânı

sunulmaktadır. Anılan ülkelerdeki kullanımı ile Türkiye'de kavrama atfedilen anlam arasındaki farklılıklar, uygulamaya yönelik problemlere kaynak teşkil etmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik yapılan uluslararası belgeler incelenmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişmesinde ve teminat altına alınmasında uluslararası belgelerin önemi büyüktür. Günümüzde kamu sendikacılığına yön veren uluslararası belgelerin bir kısmı yasal olarak yaptırım gücüne; bir kısmı ise uluslararası kamuoyunda önemli düzeyde prestije sahiptir. 1982 Anayasasının 90. maddesinde yer alan ve iç hukuku bağlayan yasal düzenleme, uluslararası belgelerin kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesine yönelik önemini ve etkisini artırmaktadır. Uluslararası belgeler arasında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Ekonomik Sosyal Kültürel Haklar Sözleşmesi küresel bağlamda önemli düzenlemelerdir. Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Bildirgesi ve Avrupa Konseyi'nin Avrupa Sosyal Şartı bölgesel bağlamda öne çıkan uluslararası belgelerdir. Türkiye açısından bağlayıcılık düzeyi yüksek olan, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün belgeleri kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesine önemli düzeyde etki etmiştir. Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik düzenlemelerde özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi ile 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi önemli bir yere sahiptir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik

yapılan yasal düzenlemeler tarihsel süreç içinde incelenmiştir. Türkiye’de geçmişten günümüze yapılan anayasal düzenlemeler kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesine yön vermiştir. Cumhuriyet öncesi Tanzimat Döneminde başlayan değişim ile kamu görevlilerinin öncelikle özlük hakları ve mesleki gelişimlerine yönelik yapılan düzenlemeler, ilerleyen zamanlarda iş sağlığı ve güvenliği bağlamında çalışma koşullarına yönelik düzenlemelere evrilmiştir. Cumhuriyet sonrası dönemde 1924 Anayasasında kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik bir düzenleme olmamıştır. Bu dönemde de düzenlemeler daha çok özlük haklarına yönelik şekillenmiştir. 1960 Anayasasına kadar geçen dönemde kamu görevlilerinin toplum içindeki ayrıcalıklı statüleri ve yüksek ekonomik durumları sendikal örgütlenme yönünde bir eğilimin ortaya çıkmamasına neden olmuştur. Kamu görevlilerden sendikal örgütlenme yönünde bir talep gelmemesi sonucunda dönem hükümetleri daha çok işçi sınıfına yönelik düzenlemeler yapmayı tercih etmişlerdir. 1960 dönemi sonrasında işçi sendikacılığının hızlı gelişimi ve işçi sınıfının elde etmiş olduğu kazanımlar kamu görevlilerinin ayrıcalıklı ekonomik durumlarının ve statülerinin gerilemesine neden olmuştur. Bu dönemden sonra 1961 Anayasası kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik düzenlemelere yer vermiş fakat bu durum çok kısa bir süre sonra 1971 ve 1980 Askeri Müdahaleleri ile son bulmuştur. 1982 Anayasasında kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik doğrudan düzenlemeler yer almamıştır. Bu dönemden sonra özellikle Türkiye’nin uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükleri kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesine yön vermiştir.

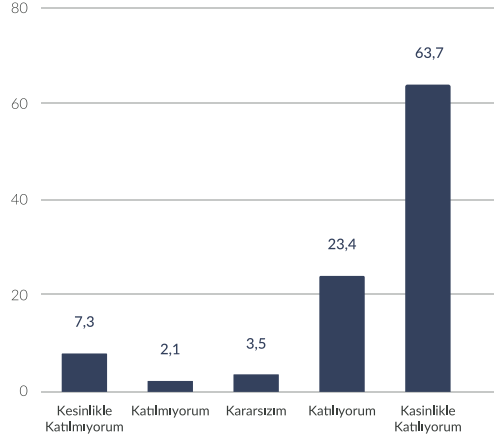
Çalışmanın dördüncü bölümü 1982 Anayasası ve sonrasında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’na odaklanmıştır. 4688 sayılı kanunla kamu sendikacılığı her ne kadar yasal zemine oturtulmuş olsa da nihai çözümün sağlanamadığı ve 2010 referandumu ile birlikte kamu görevlilerinin toplu sözleşme sürecinin etkinleştirildiğinden söz edilmiştir. Bu tarihten iki yıl sonra yapılan hukuki düzenleme ile toplu sözleşme hakkı kamu görevlilerine verilmiş ve yasal güvence altına alınmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal hakları hususunda en son 2012 tarihinde 6289 sayılı kanunla muhtelif değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. Sendikalar ile kamu idarelerinin ilişkilerinin güçlendirilmesi, ortak çalışmanın ilerletilmesi ve demokratik katılımın sağlanması yoluyla işçilerin, haklarını etkin şekilde kullanabilmelerine zemin oluşturulmuştur. Uluslararası düzeyde önem arz eden bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi uzun bir süre almıştır. Kamu çalışanlarına sendikaya üye olma hakkının tanınması ve toplu görüşme yapma imkânının sunulması önemli bir kazanımken grev hakkının tanınmamış olması ise kamu sendikacılığının istenilen etkinliği yakalaması önündeki en önemli engel olarak görülmektedir. Endüstri ilişkilerinin en önemli kurumları olan sendikalar, barışçıl çözüm yolları tükendiğinde mücadelecî çözüm yollarına giderek çalışanların hak ve çıkarlarını koruyup geliştirme amacıyla olan kurumlardır. Kamu çalışanları için mücadelecî çözüm yollarının sınırlı da olsa elde edilmesi hem Uluslararası Çalışma Örgütü’nün eleştirilerinden Türkiye’yi kurtaracak hem de siyasi anlamda güven ortamının oluşmasına katkı sağlayacaktır. Bölümün son kısımlarında ele

alınan “Kamu Görevlileri Açısından Çalışma Hayatının Güncel Sorunları” alt başlığı altında; sosyal, ekonomik ve siyasal/demokratik sorunlar perspektifi ile derinlemesine incelenmiştir.

Çalışmanın beşinci bölümünde kamu görevlilerinin yeni anayasada teminat altına alınmasını beklediği haklara ilişkin anket yöntemi ile gerçekleştirilen saha araştırmasının bulguları analiz edilmiştir. Araştırma, kamu görevlileri arasında Memur-Sen’e bağlı sendikalara üye olanları kapsamaktadır. Bu çerçevede 24.06.2021-08.07.2021 tarihleri arasında Türkiye genelinde çevrim içi olarak uygulanan anketle veriler toplanmıştır. Araştırma kapsamında Türkiye genelinde Memur-Sen’e bağlı sendikalara üye olan toplam 5.586 kamu görevlisi ile geçerli anket yapılmıştır. Araştırma sonucunda kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin yeni anayasada teminat altına alınması gereken haklara ilişkin beklentileri belirlenmiştir. Uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki bağlayıcılığı ve bu doğrultuda oluşturan yasalar, Türkiye’de kamu çalışma ilişkilerinin kapsamını ve gelişimini belirlemektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği belgeleri başta olmak üzere kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklerinin yasal çerçevesini oluşturan sözleşme ve belgeler referans alınarak kamu görevlilerinin yeni anayasadan beklentilerine ilişkin araştırma soruları ve haklar dokuz başlıkta ele alınmıştır. Kamu görevlilerinin bu haklara ilişkin talepleri şu şekilde özetlenebilir:

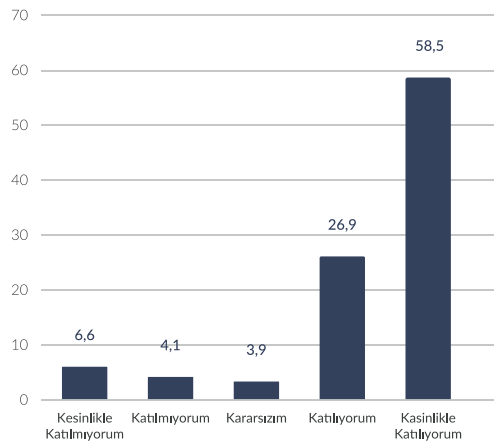
Temel Hak ve Özgürlükler

Mevcut anayasa yerine toplumsal katılımı; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır.



Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %87,1’i mevcut Anayasanın yerine toplumsal katılımı; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılması gerektiğini ifade etmektedirler.

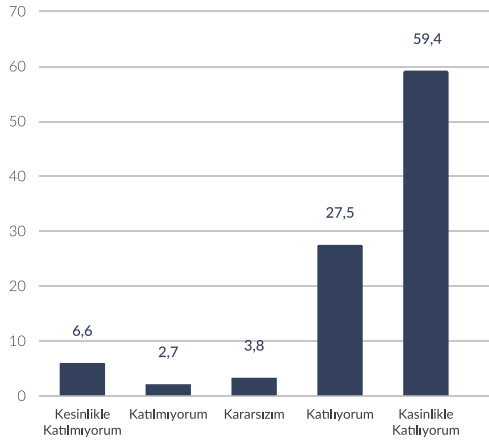
Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaya karşı katı kurallara bağlanmalı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmalıdır.



Kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklere ilişkin yaklaşımlarına bakıldığında %85,4'ü temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ve normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlama yapılmasına karşı katı kuralların getirilmesi gerektiğini, bununla birlikte yeni anayasada düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmasını beklediklerini vurgulamışlardır.

Sendikal Örgütlenme Hakkı

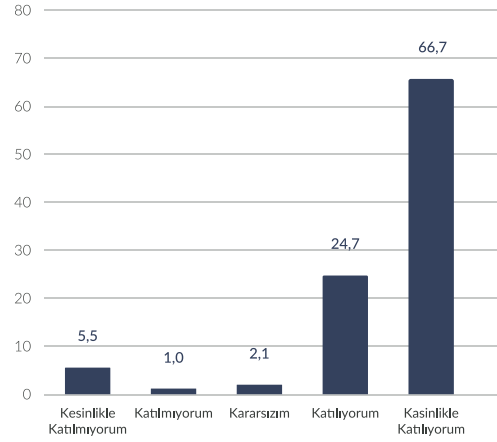
Bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı.



Araştırmaya katılanların %86,9'u "bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı" görüşündedir.

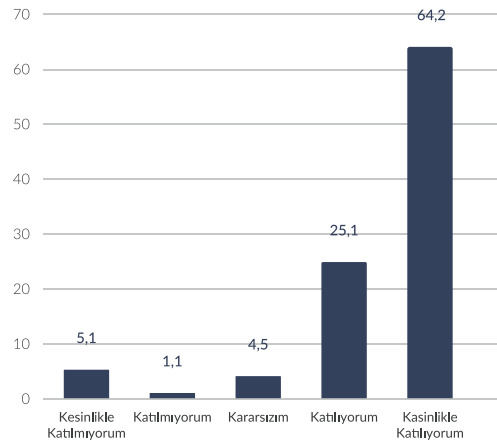
Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu sözleşmenin kapsamı kısıtlanmamalı, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermelidir.



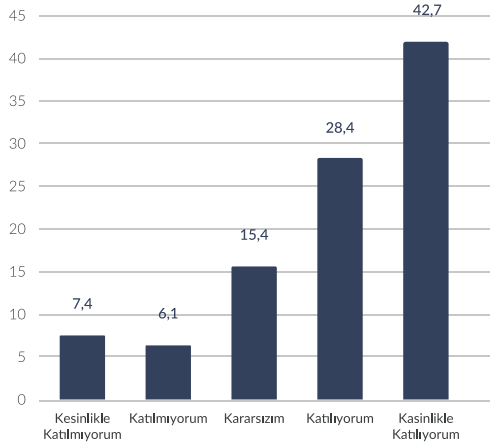
Yeni anayasanın teminat altına aldığı haklar kadar kısıtlar getirmemesi de önem arz etmektedir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %91,4'ü toplu sözleşme kapsamının kısıtlanmaması aksine memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermesi gerektiğini ifade etmektedir.

Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulması toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmazdır.



Diğer yandan katılımcıların %89,3'ü toplu sözleşme sürecinin en önemli aşaması olan uyuşmazlık sürecinde öne çıkan Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulmasının toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmaz bir nitelikte bulunduğunu ifade etmektedir.

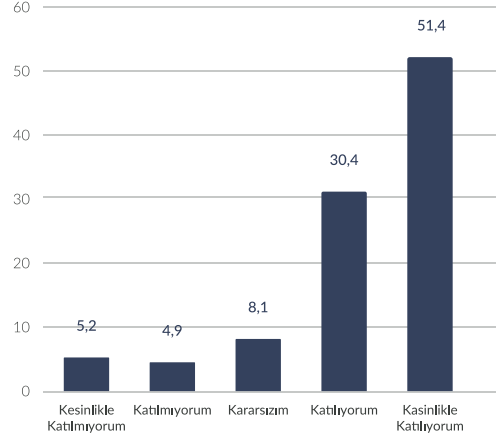
“Yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususlar toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmaktadır.



Araştırma sonucunda kamu görevlilerinin %71,1'i çokça karşılaşılan “yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususların toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmakta olduğunu belirtmekte ve yapılacak düzenlemeler için bu noktayı vurgulamaktadır.

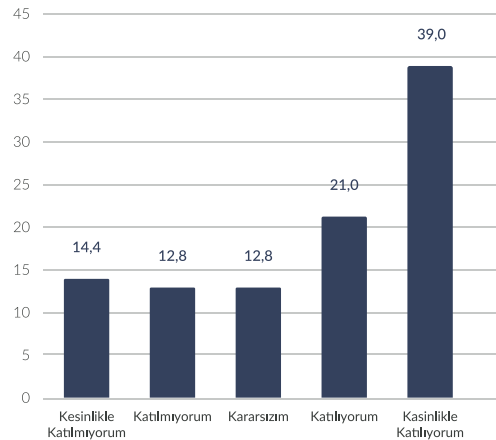
Siyaset ve Grev Hakkı

Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmaması toplu pazarlık hakkını zedelemekte, hak kayıpları yaşanmasına neden olmaktadır.



Yapılan araştırma sonucunda da kamu görevlilerinin %81,8'i kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmamasının toplu pazarlık hakkını zedelediğini ve hak kayıpları yaşanmasına neden olduğunu vurgulamaktadır. Kamu görevlilerinin önemli bir kısmı grev hakkının yeni anayasada teminat altına alınmasını talep etmektedir.

Kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olması demokratik bir haktır, bu hakkın kullanımı demokratik katılımı genişletir ve siyaset kurumunu güçlendirir.

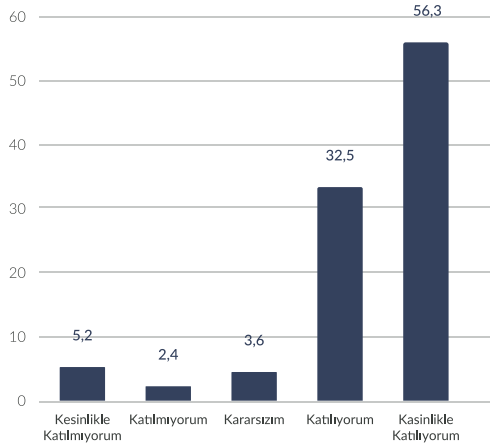


Yeni anayasadan bir başka beklenti de siyasi partilere üye olma noktasında anayasada ve yasalarda yer alan yasaklara ilişkindir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %60'ı siyasi partilere üye olmayı demokratik bir hak olarak nitelermekte ve bu hakkın kullanımının demokratik katılımı genişleteceği ve siyaset kurumunu güçlendireceği görüşünü benimsemektedir.

Statü Hukuku ve İş Güvencesi

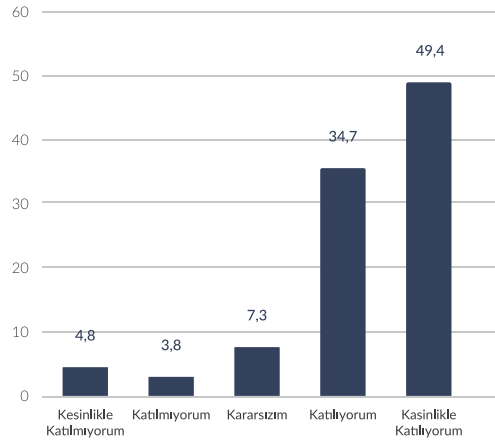
Kamu hizmetlerinin mutlak anlamda iş güvencesi bulunan kamu görevlileri tarafından icra edilmesinin daha sağlıklı ve gerekli olduğunu ortaya koyan araştırmada yeni anayasada statü hukukunun ve iş güvencesinin nasıl bir kapsamda olmasına yönelik kamu görevlilerinin beklentileri tespit edilmiştir.

Kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi iş güvencesiyle mümkündür.



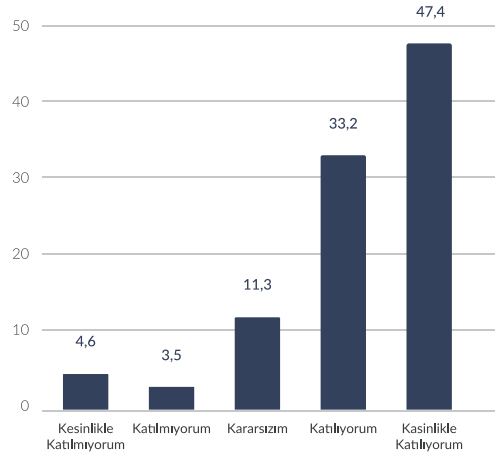
Buna göre araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %88,8'i kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi için iş güvencesi ile mümkün olacağını ifade etmektedir.

İş güvencesi esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmektedir.



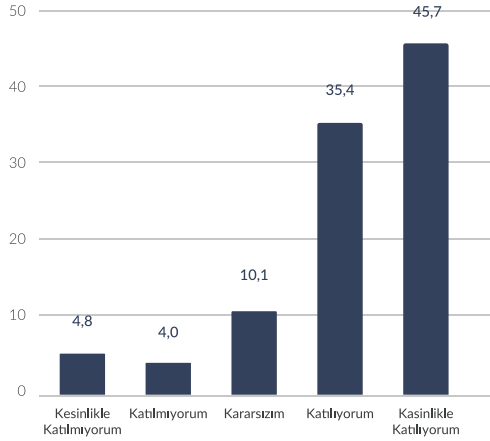
Kamu görevlilerinin %84,1'i iş güvencesinin esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedeleniği görüşündedir.

Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller, -istisnalar dışında- uygulanmamalıdır.



Kamu görevlilerinin %80,6'sı kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modellerin (istisnalar dışında) uygulanmaması gerektiğini vurgulamaktadır.

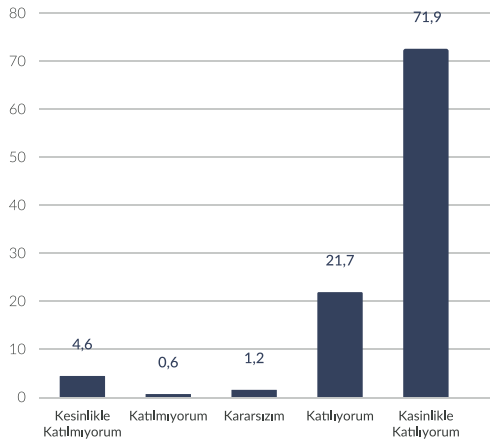
İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir.



Diğer yandan kamu görevlilerinin %81,1'i iş güvencesi ve grev hakkının birbiriyle çelişmediğini ifade etmektedir.

Çalışma/İnsan Onuruna Yaraşır İş ve Ücret

Çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olması temel insan hakkıdır.

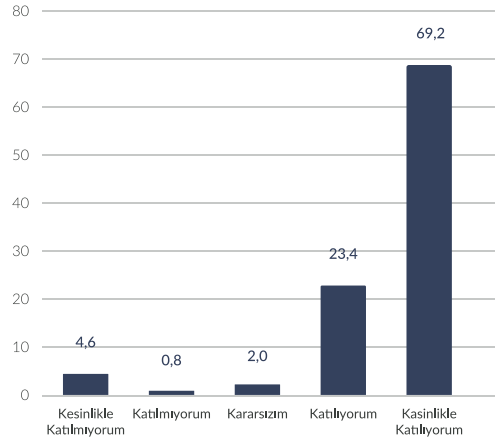


Yeni anayasa çalışmalarında da önemli bir hak olarak teminat altına alınması beklenen çalışma, insan onuruna yaraşır iş ve ücret

haklarına ilişkin araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %93,6'sı çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olmasını temel insan hakkı olarak nitelendirmektedir.

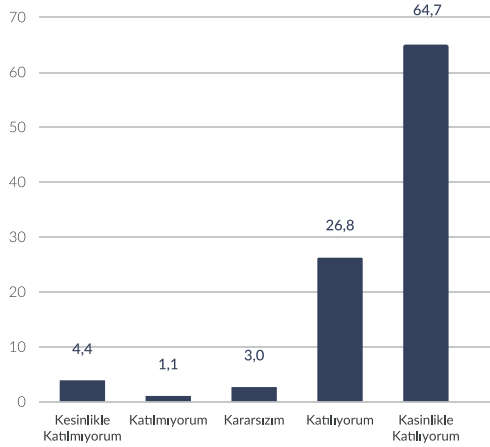
İş-Aile Hayatı Uyumu ve Aile Bütünlüğü

İş-aile hayatı uyumu ailenin korunması açısından hayatidir ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesi anayasal teminat altına alınmalıdır.



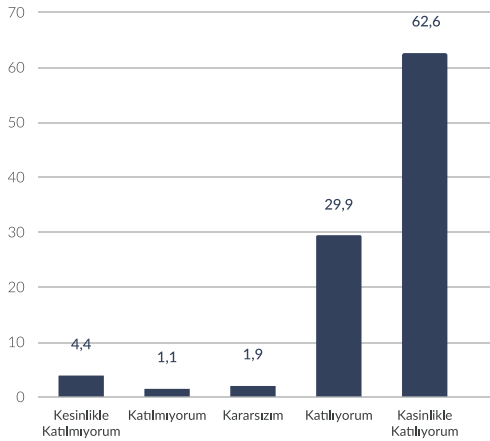
İş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü ile ilgili araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %92,6'sı iş-aile hayatı uyumunu ailenin korunması açısından hayati gördüğünü ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesinin anayasal teminat altına alınması gerektiğini ifade etmektedir.

İnsan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücret, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdittir.



Kamu görevlilerinin %91,5'i insan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücretin, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdit olduğunu düşünmektedir.

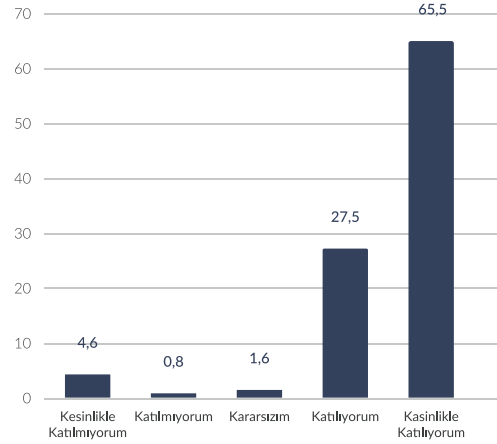
İstihdam modeli, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanmalıdır.



Kamu görevlilerinin %92,5'i istihdam modelinin, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanması gerektiğini ifade etmektedir.

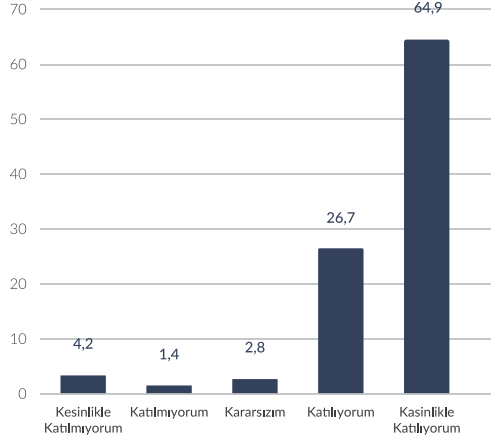
Ayrımcılık

İrk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmalıdır.



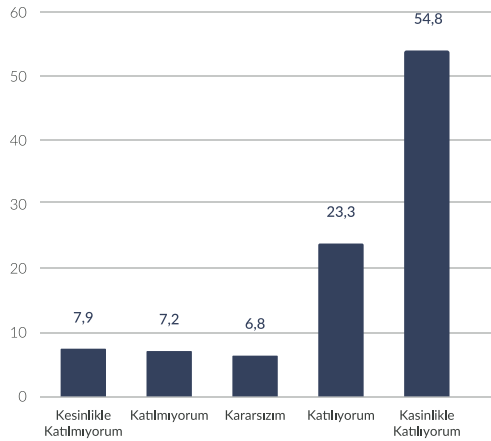
Kamusal alanda ve kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkabilecek ayrımcılık ve eşitsizliklerin ortadan kaldırılması kaynakların verimli kullanılması ve hizmetlerin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Özellikle anayasa ve yasalarda ayrımcı tutum ve faaliyetleri önleyen güçlü anayasal tedbirlerin alınması gerekmektedir. Yapılan araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %93'ü ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmasını gerekli görmektedir.

Kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olmaktadır.



Kamu görevlilerinin %91,6'sı kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmamasının ayrımcılığa neden olduğunu vurgulamaktadır.

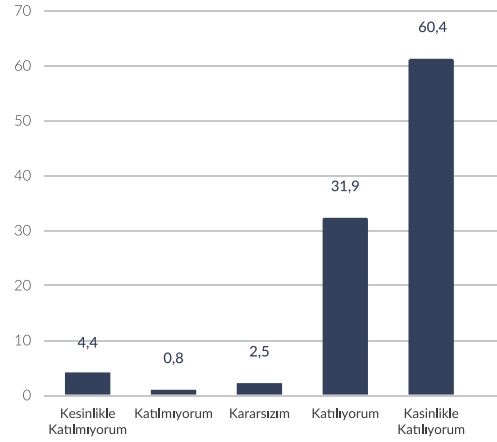
Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.



Kamu görevlilerinin %78,1'i kamuda zorunlu meslek kıyafetleri dışında kılık kıyafetin serbest olması gerektiğini ifade etmektedir.

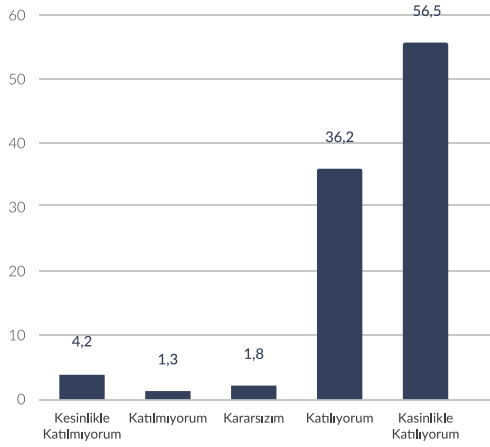
Hak Arama Özgürlüğü ve İyi Yönetilme

Karar süreçlerinde dinlenme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır.



Hak arama özgürlüğünün güçlendirilmesi, hak arama yollarının geliştirilmesi etkin bir kamu yönetimi için gereklidir. Bu noktada araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %92,3'ü karar süreçlerinde dinlenme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kuralların anayasal teminata kavuşturulması gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir.



Bununla birlikte katılımcıların %92,7'si hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir” ifadesine katılmaktadır.

Çalışmanın altıncı ve son bölümünde kamu görevlilerinin yeni ve sivil bir anayasada teminat altına alınmasını beklediği haklara ilişkin sonuç ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Kamu görevlileri için toplumsal zeminde geniş bir kapsama, evrensel düzeyde hukuki dayanaklara ve ölçülebilir bilimsel geçerliliğe haiz yeni bir anayasa hazırlığı önem arz etmektedir. Toplumun önemli bir kesimini oluşturan kamu görevlilerinin yeni anayasa çalışmaları kapsamında anayasada güvence altına alınması beklenen haklara ilişkin talepleri de bir o kadar hayattır. Bu bağlamda Türkiye'nin 2023 yılı vizyonu çerçevesinde kamu görevlilerinin yeni ve sivil bir anayasadan beklentilerini inceleyen araştırmamızın bulguları dikkate alındığında öne çıkan temel başlıklar şunlardır:

- Toplumsal katılımı merkeze alarak insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır.
- Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ve normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlama yapılmasına karşı katı kurallar getirilmeli ve bununla birlikte düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınması sağlanmalıdır.
- Örgütlenme özgürlüğünün kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınması sağlanmalı, kamu emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalıdır.
- Toplu sözleşme kapsamı kamu görevlilerini ve emeklilerini ilgilendiren her konuyu içerecek şekilde genişletilmelidir.
- Toplu Sözleşme sürecinin en önemli aşaması olan uyuşmazlık sürecinde öne çıkan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kamu işvereninden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulmalıdır.
- Toplu pazarlığın ayrılmaz parçası olan grev hakkı teminat altına alınmalıdır.
- Siyasi partilere üye olma yoluyla demokratik katılım hakkı genişletilmelidir.
- Toplu sözleşme masasında kamu görevlilerini sadece yetkili konfederasyon ve sendikalar temsil etmeli, yetkili olmanın hakkını teslim edecek dayanışma aidatı uygulaması hayata geçirilmelidir.
- Adil ve tarafsız kamu hizmetinin yürütülmesi ve statü hukukunun korunması

amacıyla iş güvencesi kapsamında kadrolu istihdam dışındaki modellerin (istisnalar dışında) uygulamasına son verilmelidir.

- Çalışma koşullarının ve alın teri karşılığı ücretin insan onuruna yaraşır standartlarda olması sağlanmalıdır.
- İş-aile hayatı uyumunda farklı istihdam modellerinin aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerçekleştirilmelidir.
- Ayrımcılık, kayırma ve mobbing ile ilgili olarak ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikacılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek tedbirler alınmalı; ehliyet ve liyakat ilkesine azami önem verilmelidir.
- Hak arama özgürlüğü ve iyi yönetilme hakkıyla ilgili olarak karar alma süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı gibi usul ve kural-ların kapsamı genişletilmelidir.
- Hak arama yollarının sayısı artırılmalı ve bu yollar kolay ulaşılabilir hale getirilmelidir.
- Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.

Araştırma bulguları ve öne çıkan talepler, kamu görevlilerinin tüm bu konularda özgürlükçü bir yorumla anayasal teminatların oluşturulmasına yönelik beklentilerini ortaya koymuştur. Bunlarla birlikte, araştırmamızın teorik kısmını oluşturan ve içeriğinde evrensel belgeler, ulusal mevzuat kronolojisi, farklı ülke uygulamaları ve kavramsal verileri barındıran kuramsal çerçeve ışığında ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığın

gelişimi ve çalışma ilişkilerinin güçlendirilmesine yönelik tespit ve öneriler şunlardır;

- Uluslararası kurumların belgelerinde ve sendikal hak ve özgürlükleri teminat altına almış ülkelerin anayasa ve yasalarında yer alan düzenlemeler dikkate alınarak Türkiye’de kamu görevlilerinin haklarına ilişkin anayasal ve yasal düzeyde düzenlemelerin uluslararası sözleşmelere uygun şekilde yapılması gerekmektedir.
- Kamu görevlilerinin uhdelerine almış olduğu haklar korunarak, uluslararası standartlara uyum çalışmalarına uygun şekilde kamu personel rejiminin bütüncül bir yaklaşımla yeniden tasarlanması önerilmektedir. Özellikle kamuda memur-sözleşmeli personel ayrımının uygulamayı da kapsayacak şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.
- Kamu kurumlarında aynı işi farklı statüde çalışanların gerçekleştiriyor olması kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını açısından da önemli sorunlara neden olmaktadır. Bu noktada aynı işi farklı statüde çalışanların (memur, sözleşmeli personel, işçi) yapıyor olmasının önüne geçecek şekilde iş süreçleri güncellenmelidir.
- Kamu kurumlarında ve genel olarak kamu görevlilerinin çalışma konularına ilişkin konularda yönetime ve alınacak kararlara katılma mekanizmalarının geliştirilmesi tavsiye edilmektedir.
- Kamuda işe alım, işten çıkarım, atama, görevlendirme ve çalışma süreçlerinde liyakate dayalı bir insan kaynakları sisteminin işletilmesi gerekmektedir.
- Tüm bu öneri ve taleplerin hayata geçirilmesine dönük bütün çalışmalar, tüm

süreçleri kapsayacak şekilde sosyal paydaşların katkı ve güçlü katılımı ile gerçekleştirilmelidir. Kamu görevlileri bu ülkenin entelektüel birikimi, devlette devamlılığı mümkün kılan hafızayı oluşturmaktadır.

Yeni anayasada, devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürüten, güvenliğini ve güvenilirliğini sağlayan, geleceğimizin inşasından

geleceğimizi tehdit eden salgın hastalıklara kadar kamu hizmetini verimlilikle yürüten kamu görevlilerinin örgütlenmeden toplu sözleşme süreçlerine, demokratik haklarından iş güvencelerine kadar bütün hak ve özgürlüklerinin evrensel standartlara kavuşturulması Türkiye açısından hizmette kaliteyi ve verimi artıran büyük bir etki olacaktır.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

Giriş

Giriş

Çok boyutlu bir kavram olan küreselleşme süreci; ülkelerin ekonomilerine, siyasetlerine, teknolojik ve çevresel etkenlerine, en önemlisi de sosyal politikalarına verdikleri önemi artırmıştır. Uluslararası sosyal politikaların şekillenmesinde etkili olan Uluslararası Çalışma Örgütü, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları Mahkemesi gibi kuruluşların sözleşmeleri, bildirimleri ve protokolleri ülkelerin çalışma hayatlarının düzenlenmesinde etkili olmaktadır. Dolayısı ile kamu alanındaki çalışma hayatına ilişkin genel çerçeve de bu sözleşmeler vasıtasıyla belirginleşmektedir. Türkiye’de bu uluslararası kuruluşlara üye olması sebebiyle yapılan sözleşmelere uyumlu şekilde hareket ederek gerek kamu gerekse de özel sektöre yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmektedir.

ILO sözleşmeleri ile oluşturulan endüstri ilişkileri çerçevesi kamu görevlilerinin de sendikalaşmalarına, dolayısıyla çalışma hayatında söz sahibi olmalarına imkân sunmaktadır. Sözleşmelerde, kamu görevlilerinin de sendikal haklarını kullanmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Dolayısı ile sözleşmeye taraf olan üye devletlerin yasal mevzuatlarında bu konuda düzenlemelere yer vermeleri gerekmektedir. Türkiye de bu yolla çalışma hayatına ilişkin olarak eksikliklerin ve eşitsizliklerin giderilmesi için yasal mevzuatlarını ILO sözleşmelerine uyumlu bir hale getirmeye çalışmaktadır.

Türkiye’de kamu görevlilerine ilişkin mevzuat incelendiğinde çalışma hayatına iliş-

kin karar alma süreçlerinin toplu sözleşme yöntemi yanında Kamu Personel Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurulları yoluyla müzakere yöntemi kullanılarak ILO sözleşmelerine uyum sağlandığı görülmektedir. Ancak grev hakkı konusunda bir düzenlemenin olmaması hususu ayrıca ILO tarafından eleştirilmektedir.

Bununla birlikte ILO sözleşmelerinde açık hüküm bulunmaması sendikal hakların bir bütün olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde iç mevzuatta yer alan sendikal haklarla birlikte yine ILO sözleşmelerinin çizmiş olduğu sınırlar çerçevesinde Türkiye’de kamu görevlilerine de grev hakkının verilmesinin gerekliliği sonucuna ulaşılabilecektir.

Bu kapsamda “Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri Araştırması”, Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının temel sorunlarına üyelerin bakış açısını tespit ve çözüm önerileri konusunda eğilim profillerini ortaya koymak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu sayede yeni anayasa çalışmalarına sosyal haklar açısından yardımcı olunması hedeflenmiştir. Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri araştırması bulgularında da grev hakkının anayasal teminat altına alınması talep edilmektedir.

Araştırma kapsamında Türkiye genelinde Memur-Sen’e bağlı sendikalara üye olan 5586 kişiyle çevrim içi olarak uygulanan

anket gerçekleştirilmiştir. Veriler SPSS paket programında istatistikî yöntemler kullanılarak araştırılmış ve gerekli olan tüm analizler detaylı bir şekilde yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde doktrinde ve uygulamada kamu görevlisi kavramının nasıl ele alındığına ilişkin kavramsal çerçeve çizilerek Türkiye'deki mevzuat açısından kamu görevlisi kavramı ve bu kavramın seçilen ülkelerdeki kapsamının ne olduğu açıklanmıştır. Bu bölüm sendika kavramının tarihsel süreç içerisinde izlediği yol ve kamu görevlilerinin sendikalaşması üzerine tanımsal kavramlar ifade edilerek sonlandırılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu görevlilerine uluslararası mevzuatta verilen haklar ve özgürlükler Birleşmiş Milletler Belgeleri, Avrupa Birliği Belgeleri, Avrupa Konseyi Belgeleri ve Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'de kamu görevlileri çalışma ilişkileri gelişim süreci, anayasal ve yasalarda tanımlanan haklar üzerinden değerlendirilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, 1982 Anayasası'nın oluşum süreci, kamu görevlilerinin sendika kurma ve üye olabilme hakkı, toplu sözleşme hakkı, grev hakkı, sosyal güvenlik hakkı, çalışma hakkı ve özgürlüğü konuları detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Bu bölüm, kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin güncel sorunlar tartışılarak sonlandırılmıştır.

Çalışmanın beşinci ve son bölümünde kamu görevlilerinin yeni anayasada teminat altına alınmasını beklediği haklara ilişkin nicel yöntemle gerçekleştirilen araştırmanın bulguları analiz edilmiştir.

Bu çerçevede, raporda ayrıntılı olarak yer verilen anket analizlerinden de anlaşılacağı üzere kamu görevlileri, mevcut Anayasanın revize edilmesi yerine geniş katılımla sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yeni bir anayasa yapımına yüzde 87'nin üzerinde olumlu yaklaşmakta, yüzde 85 üstü bir oranda ise anayasada belirlenen hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin keyfi uygulamalara imkân tanımayan ve temel haklar konusunda özgürlükleri genişletici bir bakış açısının hâkim kılınmasını talep etmektedirler. Sınırlamaların istisnai olması ve düşünce, vicdan, inanç özgürlükleri gibi konularda ise sınırlama alanının dar tutulması savunulmaktadır. Bütün kamu görevlilerinin ve emeklilerinin sendika kurma, üye olma haklarının bulunması yönündeki önermeye yüzde 87'ye yakın olumlu bir yaklaşım söz konusudur.

Yasal statü ve iş güvencesi ile ilgili önermelerde katılımcılar; öncelikle iş güvencesi ile kamu hizmetlerinin tarafsız verilmesi arasında güçlü bir bağın bulunduğu önermesine yüzde 88,7 oranıyla; statü hukukuna uymayan istihdam biçimlerinin iş güvencesini zedelediği önermelerine yüzde 84 oranıyla güçlü bir biçimde destek vermektedirler. "Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller (istisnalar dışında) uygulanmamalıdır" ve "İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir" önermelerine de yaklaşık yüzde 80 oranında güçlü bir desteğin olduğu görülmektedir.

Katılımcılar yüksek oranda her türlü ayrımcılığın önlenmesine yönelik hükümlerin yeni anayasada yer almasını talep etmekte, demokratik bir hak olan siyasi partilere üye ol-

mayı ve bu hakkı kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılmasını, kamu hizmetlerinin sunumunda kayırmacılık, mobbing ve ehliyet-liyakat ilişkisine dikkat edilmemesinin ayrımcılığa yol açtığını belirtmektedirler. Zorunlu meslek kıyafetleri dışında kamu hizmetlerinde kılık kıyafet serbestisi nispeten daha farklı bir dağılımla (toplamda yüzde 80) genel kabul görmektedir.

Ankete katılanlar yüksek oranda “Karar süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır” önerisine destek vermektedirler. Aynı şekilde hak arama özgürlüğünün hayata geçirilmesini kolaylaştıracak daha etkili mekanizmaların üretilmesini talep etmektedirler.

Dahası kamu görevlilerince, toplu sözleşme müzakereleri sonucunda uyuşmazlık çıkması halinde son karar mercii olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun kamu işvereninden bağımsız ve adil bir biçimde karar verebilecek şekilde yapılandırılması istenmektedir. Toplu sözleşme konusunda kamu görevlisi ve emeklilerini içerecek şekilde haklara ilişkin kapsamın genişletilmesinin yanı sıra yeni yapılacak anayasada insan onuruna yaraşır iş ve ücretlerin güvence altına alınması hususları da öne çıkmaktadır.

Bu bağlamda, araştırmanın temel hedefi sorunları yaşayanlar ile sorunları ortadan kaldıracakların müzakere yolunu kullanarak, örnek ülke incelemeleri ile birlikte Türk demokrasisine ivme kazandırmak ve yeni sivil bir anayasanın yapılmasına katkı sunmaktır.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

BİRİNCİ BÖLÜM

Kavramsal Çerçeve

1. Kavramsal Çerçeve

Kamu görevlilerinin başta çalışma hayatıyla ilgili konular olmak üzere ekonomik, sosyal ve demokratik konulardaki sorunlarının yasal düzenlemelerle nasıl değerlendirilmesi gerektiği güncelliğini geçmiştir bugüne korumaktadır. Özellikle kavramsal problemlere bağlı olarak ortaya çıkan yeni sorunlar, Türkiye'nin bu geniş kitlesini derinden etkilemektedir. Dolayısıyla kamu görevlileri sendikacılığına yönelik değerlendirmelerde bulunulurken özellikle çalışanları aile fertleri ve hatta emeklilerle birlikte ele almak ve gelişmiş batı ülkelerinde benzer sorunların nasıl çözüldüğüne yönelik örnekleri incelemek kalıcı çözüm önerileri için yararlı olacaktır.

Demokrasi kavramı ile sendikal haklar arasında birbirini besleyen bir ilişki olduğundan

hareketle Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığına yönelik değerlendirmelerde bulunulmalıdır. Lakin tüm dünyada kamu görevlisi kavramına yönelik ortak bir tanımın olmaması ve Türkiye'ye özgü kamu personel rejimine ilişkin sorunlar; memur, sözleşmeli personel ve işçi kavramlarının birbirine göre durumları ile mukayese edilebilecek ülkelerde bu kavramların taşıdığı farklı anlamlar, mutlak bir karşılaştırma yapabilme imkânını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin sorunlarına ilişkin kalıcı çözüm üretilebilmek için kavramsal problemlerin ortadan kaldırılması, Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısına ve insan kaynağının daha etkin hale getirilmesine yönelik örneklerin tercih edilerek uyarlanması daha faydalı bir yöntem olacaktır.

1.1. Kamu Görevlisi Kavramı Üzerine

Türkiye'deki kamu görevlilerinin sorunları üzerine tartışabilmek için öncelikle kamu görevlisi kavramı üzerine detaylı ve mukayeseli bir değerlendirme yapılmalıdır. Kamu görevlisi, devletin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama üzere sunduğu hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılan insan ögesidir. Lakin devlet tarafından istihdam edilen herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir.

Bunun yanında ülkelere göre kamu görevlisi kavramının anlamı farklılık arz edebildiği gibi hukuk dallarına göre de kavrama atfedilen anlam değişebilmektedir. Kimi yerde geniş kimi yerde de dar anlamda kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır.

Literatürde geniş anlamda kamu görevlisi kavramı ile "kamuda çalışan işçiden devlet başkanına kadar" herkes kastedilmektedir. Kamu için çalışıyor olmak geniş anlamda kamu görevlisi sayılmak için yeterlidir. Fakat bu tanıma göre kamu görevlisi olarak kabul edilenler içinde özel hukuka tabi çalışanlar da bulunmaktadır. Dolayısıyla hem literatürde hem de doktrinde geniş anlamda kamu görevlisi kavramını kullanmak pek tercih edilmemektedir (Günday, 2016: 221).

Dar anlamda kamu görevlisi ise devletin siyasi organlarında çalışanlar ile özel hukuka tabi olanlar dışında, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardır. Aynı zamanda kamu hukukuna tabi olmak ve görülen işin meslek olarak icra ediliyor olması dar anlamda

kamu görevlisi sayılmanın başlıca unsurlarıdır (Günday, 2016: 221).

Geniş ve dar anlamda kamu görevlisi kavramları arasındaki en temel fark, işin meslek olarak kabul edilip edilmemesidir. Bir muhtar ya da er/erbaş her ne kadar kamu hizmeti görüyor olsa da yaptığı işi mesleki açıdan yürütmediği için dar anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedirler. Literatürde kullanılan kamu görevlisi kavramı ile dar anlamda kamu görevlisi kastedilmektedir.

1.1.1. Doktrine Göre Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi kavramı, devlet kavramı ile tarih sahnesine çıkmış ve varlığını devam ettirmiştir. Eski Mısır'dan itibaren çeşitli ayrıcalıklara sahip olan kamu görevlileri, Roma İmparatorluğu döneminde artan kamu hizmetleri, askeri ve bürokratik yapıdaki güç ilişkisi ile önemli bir yere sahip olmuştur. Feodal dönemde kamu hizmeti anlayışının terk edilmesiyle kralın hizmetkârı olan kamu görevlileri ağırlıklı olarak vergi toplama işini yürütmüşlerdir. Fransız Devrimi sonrası ise devlet yönetimi açısından yeni bir döneme girilmiş, Roma'nın devlet teşkilatına benzeyen idari sistemi zamanla Fransa'da hayat bulmuş ve diğer Avrupa devletlerine örnek olmuştur. Bu dönemde kamu görevlileri kralın hizmetkârı olmaktan çıkıp milletin hizmetkârı olmaya başlamışlardır. Artık kamu

görevlileri kişisel isteklere göre değil, bağlı oldukları kanunlara göre hareket eder hale gelmişlerdir¹ (Chapman, 1970: 19).

Roma hukukundan derin şekilde etkilenen Avrupalı hukukçular, resmi kurumların yapısını şekillendirmiştir. Türkiye'nin özellikle idare hukuku alanında örnek aldığı Fransa, Osmanlı modernleşme hareketinde önemli rol oynamıştır. Öyle ki, 1892 yılında basılan ve yönetim hukuku alanında Türkiye'deki ilk ders kitabı olarak kabul edilen İbrahim Hakkı Paşa'nın "Hukuku İdare" adlı eseri, dönemin Fransız yazarlarının kitapları esas alınarak hazırlanmıştır (Akıllıoğlu, 1983: 69). Özellikle idare hukuku alanında en tanınmış bilim insanlarından olan Leon Duguit'in (D.1859-Ö.1928) görüşleri Türkiye'deki idare hukukçularını derinden etkilemiştir. İdare hukukundaki bu etki kamu personel rejiminde de kendisini göstermiştir.

Duguit (1954: 120), kamu görevlisini tarif ederken daimi kadrolara mesleki açıdan atanmış olmayı bir koşul olarak görmektedir. İdare tarafından geçici bir iş için istihdam edilmek, görülen iş aynı zamanda memurlar tarafından ifa ediliyor olsa bile kamu görevlisi ya da memur olarak kabul edilmeye yeterli değildir. Duguit, kamu hizmeti gördüğü halde kamu görevlisi olup olmamayı birbirinden ayırırken kamu

görevlilerinin kanuni ve objektif bir durum altında ve sadece hizmet kanununa bağlı olduklarının, kamu görevlisi sayılmayanların ise (memur olmayanları) subjektif ve ferdi hukuki düzenlemeye tabi olduklarının altını çizmektedir. Yine ünlü Fransız idare hukukçusu Chapus (D.1924-Ö.2017) da, kamu görevlisini kamu tüzel kişiliğinde sürekli bir göreve asaleten atanan kişi olarak tanımlarken benzer unsurların altını çizmiştir (Gözler ve Kaplan, 2011: 626). Doktrine göre bir çalışanın kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için bir kamu tüzel kişiliğinde çalışması, bu görevin sürekli olması, kamu hukukuna bağlı şekilde ve kişinin bu göreve asaleten atanmış olması gerekmektedir. Bu şartların hepsine aynı anda haiz olunmaması halinde çalışan, ilke olarak kamu görevlisi sayılmamaktadır.

1.1.2. Türkiye'deki Mevzuat Açısından Kamu Görevlisi Kavramı

Türkiye'de kamu görevlisi kavramı üzerine hem doktrin hem de yasal düzenlemeler açısından yapılan çalışmalarda bir kamu tüzel kişisinde, idare tarafından istihdam edilmiş ve kamu hukukuna bağlı olmak şartları aranmaktadır. Bu hususu Anayasa'nın 128. maddesinde görebilmekteyiz: "Devletin, kamu

1 Çalışma ilişkileri sistemi açısından çalışanlar temelde sözleşme hukukuna göre çalışanlar ile statü hukukuna göre çalışanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İlk kümeyi işçiler oluştururken, ikinci kümeyi kamu görevlileri ya da yaygın kullanımı ile devlet memurları oluşturmaktadır.

Statü, kamu gücünü kullanan devletin tek yanlı olarak şartları belirlemesini ve bu yolla hiyerarşideki yerini göstermektedir. Statü hukuku ile kamu görevlileri açısından çalışma koşulları müzakere edilmeksizin devlet tarafından tek yanlı olarak belirlenip, aynı irade tarafından ancak değiştirilebileceğini ifade etmektedir. Bu husus kamu görevlileri açısından sendikal hakların tartışılmasının da temelini oluşturmuştur. Kamu görevlilerinin durumunun işçilerden farklı olarak devlet ile oluşturdukları bağ, erken dönem tartışmalarda müzakerenin yok sayılmasına, devletin kamu görevlilerinden görüş ve öneri almaksızın hareket etmesi gerektiği tezinin savunulmasına yol açmıştır (Onar, 1933: 218; Aboad&Grace, 1977: 109; Günday, 2006: 164). Lakin bu husus demokratik hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması ile tartışılır hale gelerek kamu görevlilerinin de çalışma koşullarını müzakere edebilecekleri görüşü yaygınlaşmıştır (Kutal, 1969: 201; Tutum, 1976: 216; Dereli, 1982: 361; Gülmez, 1996: 107; Yorgun, 2011: 166).

iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

Bu ifade ile aslında Türkiye’de kamu hizmetlerinin sadece “memurlar ve diğer kamu görevlileri” marifetiyle yerine getirilebileceği açık şekilde yazarken bu görevlilerle ilgili herhangi bir tanımlama yapılmamıştır. Lakin memur ve işçi arasındaki ayırım yasal çerçeveye oturtulmuştur.

Anayasada belirtilen “diğer kamu görevlilerinin” kimlerden oluştuğunu görebilmek için Devlet Memurları Kanunu’nun (DMK) 4. maddesine bakmak gerekmektedir. Bu maddede diğer kamu görevlisi olan sözleşmeli personelle ilgili ifade ile aslında geçici işlerde ve sınırlı süreli sözleşme ile istihdam edilebileceği belirtilmektedir: “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”

Kamu personel rejimiyle ilgili ilk düzenleme olan 1926 yılındaki 788 sayılı Memurin Kanunu’nda “kamu personeli” memurlar ve

sözleşme ile istihdam edilen müstahdemlerden oluşmaktaydı. Düzenleme bu hali ile doktrindeki kamu görevlisi kavramına benzerken zaman içinde sözleşmeli personel istihdamı Türkiye’de kamu personel rejiminin önemli bir unsuru haline gelmiş ve bu bağlamda memur ile sözleşmeli personelin hukuki durumu arasındaki fark azalmıştır² (Gözler ve Kaplan, 2011: 624). İşçi sayılmayan sözleşmeli personel, kamu görevlilerinin sahip olduğu tüm haklara da sahip değildir. Yalnız sendikal örgütlenme açısından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ikinci maddesi çerçevesinde memurlarla birlikte “kamu görevlisi sendikalarında” örgütlenme hakkına sahiplerdir.

Sözleşmeli personelin imzaladığı sözleşme, memur ile arasındaki en temel farkı oluştururken, uygulamada anılan sözleşmelerin sürekli olarak yenilenmesi, sözleşmeli personelin memurlar gibi emekli sandığına bağlı olmaları, sözleşmeli personelle ilgili özel düzenlemelerde bir hüküm bulunmaması halinde DMK’ye başvurulması her iki kavramın Türkiye’deki kamu personel rejimi açısından yakınlaştıklarını ortaya koyan örnekler arasındadır.

1.1.3. Seçilmiş Ülkelerdeki Kamu Görevlisi Kavramı ve Kamu Personel Rejimi Üzerine

Kamu personeline atfedilen rol ve sağlanan haklar, her toplumun geleneksel yönetim

2 Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021 yılı verilerine göre kamu sektöründe istihdam edilen toplam 4.834.208 çalışanın 2.960.924’ü kadrolu olup, 529.037’si sözleşmeli personeldir. 2020 yılı ile mukayese edildiğinde, bir önceki yıl kadrolu personel sayısı 2.970.194 iken sözleşmeli personel sayısı 502.528 idi.

Detaylı bilgi için bkz. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (erişim tarihi: 24.10.2021).

anlayışı ile demokrasi kavramını ele alış biçimlerine göre şekillenmektedir. Benzer sosyal ve ekonomik yapılara sahip devletlerdeki kamu personel rejimine yönelik farklı uygulamalar, örnek teşkil edecek yönleri ile tahlil edilerek Türkiye'deki sisteme entegre edilebilir. Zira bürokratik yönetim anlayışları üzerine Avrupa'da yapılan çalışmalarda esas alınan husus, gerçekleştirilecek tartışmalar, elde edilen tecrübelerle beslendikçe toplumsal açıdan daha büyük bir zenginlik kazanılabilir (Dreyfus, 2014: 13). Dolayısıyla farklı ülkelerdeki kamu personel rejimi incelemelerinde örnek seçilirken özellikle Türkiye için model alınabilecek hususlar üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

1.1.3.1. Fransa

Osmanlı modernleşme hareketinde ve daha sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda kamu yönetimi açısından örnek alınan Fransa'da, kamuda istihdam edilen herkes kamu görevlisi değildir. Kamu görevlisi sayılabilmenin önemli ayrımı, kamu hukukuna tabi olma şartıdır. Bu açıdan Fransa'da kamuda çalışanlar, kamu hukukuna tabi olanlar ve özel hukuka tabi olanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Kamu hukukuna tabi olduğu halde sözleşme ile atanmış memur olarak kabul edilmemektedirler. Zira memur olmak için sürekli bir göreve asaleten atanma şartı aranmaktadır. Sözleşmeli personel ise geçici ya da yarı zamanlı işlerde istihdam edilmektedir. Kamu görevlisi olarak kabul edilmeyen sözleşmeli personel için kariyer ilkesi de geçerli değildir (Gözler, 2003: 574).

Stajyer yani aday memurlar, bir yıllık staj süresinden sonra Ulusal İdare Okulu ya da

Bölge İdare Enstitülerinde eğitimden geçerek sınava tabi tutulurlar. Sınav sonucuna göre atamaları gerçekleşen memurlar, asaleten atanmış sayılırlar.

Fransa'da memurlar, grev hakkına sahip olmakla birlikte çalıştıkları kurumlarda komisyonlar marifeti ile yönetime katılma hakkına da sahiptirler. Fransa'da kamu görevlilerinin çalıştıkları kurumlarda yönetime katılmalarını sağlayan, danişsal nitelikli katılma mekanizmaları özellikle teknik özellikler barındıran yönetimlerde tercih edilmiştir. Örneğin 1906 yılında PTT'de uygulanmaya başlanan katılma mekanizmaları daha sonra hukuksal kurum olma özelliği de kazanmıştır (Gülmez, 1993: 113).

Fransa Anayasası, herkesin dilediği sendikaya üye olabilmesi, grev hakkı ve bu hakkın yanında ayrıca katılma hakkını da "Her çalışan, temsilcileri aracılığıyla, çalışma koşullarının toplu (ortak) belirlenmesine ve işletilmesine katılır." ifadesi ile güvence altına almıştır. Sendika hakkının yanında eşit temsil hakkı sunan katılma mekanizmaları ile tek yanlı, otoriter ve bağımlılık olguları yerine devlet-kamu görevlisi ilişkilerinde iki taraflı, demokratik ve diyaloga dayalı bir yapı hâkim kılınmıştır (Gülmez, 1993: 114). Kamu görevlileri kendilerini ilgilendiren konularda komisyonlarda delegeleri ile temsil edilerek statüleri ya da sözleşmeleriyle ilgili değişikliklere yönelik çalışmalarda veya kamu hizmetlerinin örgütlenmesi gibi konularda görüş verebilmektedirler. Yasal dayanak ile idare, komisyon kararlarına uyup uymamakta serbest iken komisyonda görüşülmeden alınacak kararlara karşı itiraz yolu açık tutulmuştur. Üst ve astların eşit şekilde temsil gücüne sahip olup, işbirliği ve demokrasinin

işletildiği katılma mekanizmaları aynı zamanda geniş bir insan kaynağı olarak kamu görevlilerinin etkin ve verimli yönetilmelerini sağlamaktadır (Sevgili Gençay, 2014: 234).

1.1.3.2. Almanya

Ekonomik ve nüfus bakımından Avrupa Birliği'nin en büyük ülkesi olan Almanya'da Türkiye'dekine benzer şekilde kamu personeli memurlar, sözleşmeli personel ve işçilerden oluşmaktadır. Yalnız bu grup içerisinde memurlarla ilgili düzenlemeler kamu hukuku ile gerçekleştirilirken, sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuka tabidirler. Devlet adına iş görme ve kamu gücünü kullanabilme yetkileri sadece memurlara verilirken sözleşmeli personel büro işlerini, işçiler ise bedensel işleri görmektedir. Memurlar (kamu görevlileri), diğer personelden hukuken net şekilde ayrılmıştır (Çapar, 2010: 51).

Memurluğa giriş sınavla gerçekleşirken başarılı olanlar için üç yıllık staj süresi bulunmaktadır. Bu süre içerisinde en az iki farklı birimde çalışıp başarılı olanlar, asaleten atanmayı hak kazanırlar (Özgül, 2020: 474). Bu hali ile kısmen Fransa'daki modele benzeyen kamu personel rejimi içerisinde memurlar kendilerini geliştirmek için ileri eğitimleri de takip etmek zorundadırlar (Çapar, 2010: 55).

Alman anayasası, insan onuru ve haysiyetinin dokunulmazlığı maddesi ile başlamakta ve örgütlenmeyi içeren maddesinde herkes ve bütün meslekler için sendika kurma hakkını güvence altına almaktadır. Bu hakkın sınırlandırılmasına yönelik her türlü girişim ya da anlaşmayı yok sayan Alman anayasası,

açık şekilde kamu hizmetleriyle ilgili hukuk sisteminin devletin sahip olduğu memurluk gelenek ve adetlerine göre düzenlenip geliştirildiğini içermektedir.

1.1.3.3. İngiltere

İngiliz anayasası, yasa ve ilkeler bütününden oluşmaktadır. Dolayısıyla tek anayasa metni bulunmamaktadır. Bu husus İngiltere'de yazılı bir anayasaya bulunmadığı şeklinde ifade edilmektedir. İngiltere'de Magna Carta, Haklar Bildirgesi, parlamentonun çıkardığı kanunlar, içtihatlar vb. ışığında yapılabilecek kamu görevlisi tanımı ile Kıta Avrupa'sındaki örneklerden ayrıştırmaktadır. İngiltere'deki kamu personeli kraliyete bağlı kamu görevlileri (memurlar), parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri (özerk örgüt çalışanları, kamu işletmelerinde çalışanlar, ordu mensupları vb.) olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Kimi kaynaklar ise Kraliyete bağlı kamu görevlileri ve bunların dışında kalan kamu personeli şeklinde ikili tasnifi tercih etmektedir. Diğer ülkelere göre İngiltere'deki en büyük fark, kamu personelinin statüsü üzerine idare hukuku gibi bir alanın gelişmemesi ve bununla ilintili olarak kamu personeli tasnifinin güçlüğüdür. Buna mukabil kamu görevlisi olarak kabul edilecek grubun oluşturduğu memurların asli kamu hizmetlerini görmesi, sürekli kadrolara asaleten atanmış olmaları yönüyle de Avrupa'daki genel kamu görevlisi yapısının izleri görülebilmektedir (Karasu, 2020: 265).

İktidar değişikliğinden etkilenmeyecek şekilde, Kraliyete bağlı olarak istihdam edilen kamu görevlileri memur olarak kabul

edilmektedir. Memurluk için politik ve adli organların dışında kamu gücünü kullanabilen ve kadroya sahip olma kıstasları belirlenmiştir. Parlamento tarafından istihdam edilen çalışanlar, Kraliyetin hizmetinde sayılmadıkları için kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedirler. Üçüncü grupta ise Bakanlıklar dışındaki kamu kurumları ile sağlık sektörü, silahlı kuvvetler, yerel yönetimlerde çalışanlar yer almaktadır. Bu gruptakiler kamu görevlisi olmakla birlikte yine de memur sayılmamaktadırlar. Türkiye'dekinin aksine öğretmen, polis gibi mesleklerde istihdam edilenler memur olmayıp, sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmektedirler. Bu meslek mensupları memur olmadıkları için iş kanununa tabi olarak çalışmaktadırlar. Anlaşılacağı üzere İngiltere'de memur kavramı çok dar tutulmuş ve üst düzey yönetici, uzman ve denetim görevlileri gibi çalışanlardan oluşturulmuştur³.

1.1.3.4. İsveç

İsveç en ileri demokratik uygulamalara rastlanılan ülkelerin başında gelmektedir. Özellikle tüm kamu görevlilerine (asker ve polis dâhil) grev hakkı da dâhil olmak üzere tüm sendikal hakların erken dönemlerden itibaren tanınması ve sivil toplum örgütlerine atfedilen önem ile farklı bir konumdadır. İsveç toplumundaki bu bakış açısı kamu personel rejiminde de görülebilmektedir. Kamu görevlisi olarak nitelendirilecek ve devlet tarafından direk atanan kesim oldukça dar

tutulmuştur. Buna mukabil kamuda görev yapanlar genel itibarıyla kamu personeli olarak adlandırılmaktadır.

İsveç, Avrupa'daki ülke örnekleri arasında kamu görevlilerine yönelik uygulamalar bakımından önemli farklılıklara sahiptir. En önemli husus İsveç'te kamu sektöründe çalışanların, özel sektör çalışanları ile neredeyse aynı haklara sahip olmalarıdır. Yürürlükte olan istihdam kanunu kamu ve özel sektör çalışanlarına birlikte uygulanmaktadır. Kamu personelinin hak, yükümlülük ve disiplin soruşturmaları konularında ise 1994 yılında çıkarılan Kamu Personeli Kanunu işletilmektedir (Eren&Kahraman, 2018: 377).

Yine farklı bir uygulama olarak İsveç'te kamu personelinin önemli bir kısmı özerk kuruluş ajansları tarafından işe alınmakta ve işten çıkarılmaktadır. Bu ajanslar hükümetin altı yıllığına atadığı yöneticiler tarafından idare edilmektedir. Fakat bu ajanslara hükümetin müdahale yetkisi bulunmamaktadır. Polis ve asker, gördükleri işin niteliği nedeniyle bu ajanslara bağlı değildir. Ajansların tamamı İsveç Kamu Çalışanları Ajansına bağlıdır. Bu ajans kamu çalışanları sendikaları ile toplu pazarlık yapma yetkisine sahip tek kuruluştur (Cindemir, 2017: 563).

İsveç'te kamu görevlilerine tanınan haklara karşılık iş güvencesi sunulmamaktadır. Özel sektördeki gibi ajansların gerekli gördüğü durumlarda kamu görevlileri işten çıkarılabilmektedir⁴. Kamu görevlilerinin grev hakkı İsveç Anayasası ile güvence altındadır. Grev

3 İngiltere'de memur olarak istihdam edilen üst düzey yöneticiler, uzmanlar ve denetim görevlileri toplam kamu çalışanlarının sadece %8'ini oluşturmaktadır. Detaylı bilgi için bkz: Devlet Personel Başkanlığı, (Haz: Şahin, Tolga ve Mücahit Aksoy) (2016). İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Ankara, s: 23; Karasu, 2020: 269.

4 Diplomat, polis ve asker hariç.

hakkı verilmeyen tek grup ise devleti temsil eden yüksek düzeydeki memurlardır. Kamu görevlilerine tanınan grev hakkına karşılık devletin de lokavt hakkı bulunmaktadır (Cindemir, 2017: 565).

İsveç'teki demokrasi kültürü ve buna bağlı olarak sivil toplum örgütlerine olan bakış faydacı anlayışı yansıtmaktadır. Sivil toplum örgütlerine üye olunmak kaydı ile İsveç demokrasisine katkı sağlandığı düşüncesi hâkimdir. 1988 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Sempozyumu"nda, dönemin İsveç Devlet Memurları Sendikası Başkanı Olle Söderman, örgütlü toplum

hakkındaki İsveç'in bakış açısını anlatırken "sendikaların, demokratik İsveç toplumunun ayrılmaz bir parçası olduğu, 1966 yılından itibaren grev dâhil tüm sendikal haklara sahip olan İsveçli kamu görevlilerinin bu hakları elde etmek yoluyla işlerine karşı olan isteklerinin arttığını" belirtmiştir (Söderman, 1988: 54).

İsveç modeli, örgütlü toplumun demokrasiyi beslediği savı üzerine kuruludur. Sendikal hak ve hürriyetler, çalışanların temel hak ve hürriyetlerini kazanmasında demokrasinin bir gereği olarak kabul edilmektedir (Kocaoğlu, 1999: 163).

1.2. Sendika Kavramı

Çalışanların, sanayi devrimi sonrası çalışma koşulları geliştirmek için bir araya gelmeleri ile oluşturdukları sendikalar, önce işçiler arasında ortaya çıktı. Kamu görevlileri ise işçilerle aynı zamanlarda örgütlenme ihtiyacı hissetmediler.

Sendikacılığın ortaya çıkışında işçilerin çalışma şartlarını iyileştirme gayesi zamanla demokrasi, temel hak ve hürriyetler gibi kavramların gelişmesi ile sendika kavramının da içeriğini zenginleştirmiştir. Günümüzün örgütlü toplumu için artık sendikalar, bir sivil toplum örgütü ve toplumun aynası olarak ülke sorunlarına sağlayacakları çok yönlü katkı ile sorumlulukları artmış tüzel kişiliklerdir.

1.2.1. Sendika Kavramının Ortaya Çıkması ve Gelişimi

İnsanlığın tarihsel yolculuğunda tarım devrimi sonrasında emek ile üretimin gerçekleştirilmeye başlanması önemli bir dönüm noktasıdır. Üretim araçları zaman içinde geliştirilirken modern toplumun da tohumları atılmaya başlanmıştır. Bu gelişme ile sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda iş bölümü ortaya çıkmıştır. Tarım devriminin akabinde İngiltere’de başlayıp Avrupa ve Amerika’ya yayılan sanayi devrimi, getirdiği bereketin yanında sosyal ve ekonomik alanda çatlaklara neden olmuştur.

Hızlı sanayileşme ile çalışma hayatı tamamen değişmiş, bu durum aileyi derinden

etkilerken emek ve sermaye arasındaki değer farkı hızlı şekilde artırmıştır. Makineleşmenin yaygınlaşması ve fabrika tipi çalışma hayatı kentleşmeyi de beraberinde getirerek toplumu derinden etkilemiştir.

Sanayi devriminin getirdiği yeni çalışma tarzı, işçi sınıfını ortaya çıkarmış, topraktan koparak bağımlı çalışmaya başlayan bu sınıfın çalışma koşulları gittikçe kötüleşmiştir. Düşük ücret karşısında uzun çalışma saatleri ve bunun yanında giderek daha da kötüleşen ekonomik ve sosyal koşullar bu sınıfı ortak çıkarları etrafında toplanmaya sevk etmiştir. İşveren karşısında daha iyi koşullar için mücadeleye yönelen çalışanlar örgütlenerek sendikacılık hareketini başlatmışlardır. Emek ya da meslek birliği anlamına gelen sendika kavramı için bilinen ilk tanım Webb&Webb (1920:1) tarafından “ücretlilerin, çalışma hayatına dair koşulların muhafazası ve geliştirilmesi için kurdukları topluluk” olarak yapılmıştır.

Webb’lerin bu tanımı yaptığı dönemde sendikalar için kendi çalışma koşullarını iyileştirmek yegâne amaçtı lakin bugüne doğru geldiğinde sendikaların rolleri ile birlikte sorumluluklarının da arttığı rahatlıkla ifade edilebilir. Sendikalar artık sadece üyelerinin çalışma koşulları ve hayat standartları ile ilgilenmemektedir. Küreselleşme, iş gücü piyasalarındaki değişiklikler, teknolojik gelişmeler, sosyal diyalog, insan kaynakları yönetimi gibi kavramlar sendikaların ilgi alanlarını büyütürken, sendika kavramının da anlamını genişletmiştir. Artık sendikalar

sadece üyelerinin hakları için mücadele eden sivil toplum kuruluşları değildir. Yalnız kendi ülkelerinde değil, uluslararası alanda da sosyal ve iktisadi sorunlara karşı politika geliştirilmesine katkı sağlayan sendikalar, hem üyeleri hem de ilgilendikleri konular açısından en büyük ve önemli sivil toplum örgütlerinden biridir.

1.2.2. Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması

İşçi sınıfının çalışma koşullarında yaşanan olumsuzluklar karşısında örgütlenmeye başlamaları ile temelleri atılan sendikaların, kamu görevlileri açısından gereklilik haline dönüşmesi biraz zaman almıştır. Zira işçiler için çalışma koşulları gittikçe kötüleşirken, kamu görevlileri ayrıcalıklı konumdaydılar. Örneğin İstanbul'un kibar hanımefendileri duygularını "kâtibim" şarkısı ile ifade edip memur bir eş bulmak istediklerini dile getirirken, aslında Osmanlı Devleti'ndeki kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik yapı içerisinde önemli avantajlara sahip olduklarını anlatmaktaydılar. Kolalı gömleli kâtipler yani kamu görevlileri, dönemleri itibarıyla toplumunun en itibarlı kişileri arasındaydılar (Işıklı, 1971: 181; Turan, 1999: 2).

Osmanlı'da olduğu gibi diğer ülkelerde de devlet adına vergi toplamak başta olmak üzere önemli görevleri icra eden ve bu sebeple imtiyazlı olan kamu görevlileri zaman içinde sahip oldukları avantajları kaybetmeye başladılar. Çalışma koşullarındaki ayrıcalıklarının gittikçe kaybeden kamu görevlileri sendikalaşma ihtiyacı hissettiler. Her ne kadar bu ihtiyaç işçilere nazaran geç ortaya

çıkarsa da devlet adına çalışıyor olmanın getirdiği örgütlenme karşıtı görüşler de sendikalaşmaları üzerinde geciktirici rol oynamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu sektörü büyürken kamu görevlileri geçmişteki ayrıcalıklarını kaybetmeye devam etmiştir. Demokrasi kavramının da gelişmesi ile kamu görevlilerinin örgütlenmelerinin önü açılarak sendikal haklar elde etmelerine devletler tarafından daha fazla izin verilmiştir.

Kamu görevlileri için, işçi sendikalarını ortaya çıkaran ve işveren karşısında tek vücut olmalarını sağlayan sanayi devrimi gibi bir olgu olmasa da, işçilerin örgütlenme mücadeleleri ve tecrübeleri yol gösterici olmuştur. Zira kamu görevlileri sendikacılığı açısından en önemli unsur işçi sendikacılığının gelişimi, edinilen tecrübelerdir.

Temel kavramlar ışığında görülmektedir ki, devletler tarafından kamu görevlilerine atfedilen anlam değişebilmektedir. Lakin temel nokta yasal düzenlemelerin esas kabul edilerek uygulamadaki problemlerin ortaya çıkmasına müsaade edilmemesidir. Türkiye'de mevzuat açısından Avrupa'dakine benzer şekilde düzenlemeler yapılırsa da istihdam edilen memur, sözleşmeli personel ve işçilerle ilgili yakınlaşma problemi olduğu, hukuki ayrıma rağmen çalışma hayatında bu sınıfların aynı işte istihdam edilebildikleri görülmektedir.

Dolayısıyla kamu görevlileri sendikalarına yönelik değerlendirmede bulunurken Avrupa'daki örneklerle mutlak bir mukayese yapmak yanıltıcı olabilir. Ayrıca devletin insan kaynağı olan kamu görevlilerinin yeni kamu yönetimi düşüncesi çerçevesinde daha et-

kin ve verimli kullanımı için model olabilecek örnekler Türkiye açısından Yeni Anayasa çalışmalarında fırsat olarak değerlendirilebilir. İşe alım, stajyerlik eğitimi, mesleki eğitim,

katılma mekanizmaları ve benzeri uygulamalar ile kamudaki insan kaynağının etkin kullanımı bir ülkenin en büyük zenginlikleri arasındadır.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

İKİNCİ BÖLÜM

Kamu Görevlileri Bakımından
Uluslararası Metinlerde
Teminat Altına Alınan
Temel Hak Ve Özgürlükler

2. Kamu Görevlileri Bakımından Uluslararası Metinlerde Teminat Altına Alınan Temel Hak ve Özgürlükler

Türkiye’de kamu görevlilerinin çalışma hayatındaki hak ve özgürlüklerinin gelişmesinde uluslararası belgelerin önemi büyüktür. Uluslararası belgelerin geçerliliği ve taraf olan ülkeyi bağlayıcılığı önem düzeyini artıran en büyük etkidir. Küreselleşme ile birlikte toplumsal alanda sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelerin şekillenmesinde yer alan uluslararası örgütler, oluşturmuş oldukları uluslararası belgeler ile günümüz çalışma hayatının yasal çerçevesini oluşturmaktadır.

Uluslararası belgelerin bir ülkenin iç hukukundaki yeri o ülkenin kendi yasal sistemine göre şekillenmektedir. Türkiye’de uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yerini açıklayan en son anayasal düzenleme 1982 Anayasasında yapılmıştır. Türkiye için uluslararası belgelerin iç hukuktaki yeri 1982 Anayasasında yapılan düzenleme ile belirlenmiştir. 1982 Anayasasının 90. maddesinde yer alan;

“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, Devlet Malîyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu antlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük

Millet Meclisinin bilgisine sunulur. Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz. Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.”

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” (1982 Anayasası) ifadesi ile uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki durumu düzenlenmiştir.

Bu düzenleme ile yasal usule uygun bir şekilde yürürlüğe giren uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bu antlaşmalar hakkında anayasa mahkemesine başvurulamayacağı anayasal güvence altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte 1980 sonrası dönemde kamu görevlilerinin çalışma hayatına yönelik gelişmelerde uluslararası belgelerin etkisi büyük olmuştur.

2.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 51 ülkenin bir araya gelmesi ile 1945 yılında kurulan Birleşmiş Milletler, evrensel bir uluslararası örgüttür (Sur, 2013: 2537). Günümüzde 193 üyesi bulunan Birleşmiş Milletlere Türkiye 24.10.1945 tarihinde üye olmuştur (Birleşmiş Milletler Türkiye, t.y). Birleşmiş Milletlerin evrensel yapısı ile üye ülkeleri bağlayıcı düzenlemeleri günümüz sosyal, ekonomik, siyasi ve çalışma hayatının gelişmesine önemli etkilerde bulunmuştur (James, 2007).

2.1.1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanarak 1948 yılında Paris'te yapılan toplantıda 48 üyenin kabul, 8 üyenin çekimser oyu ile kabul edilen bildirgenin amacı;

"Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, İnsanlık topluluğunun bütün fertleriyle uzuvlarının bu beyannameyi daima göz önünde tutarak öğretim ve eğitim yoluyla bu haklar ve hürriyetlere saygıyı geliştirmeye, gittikçe artan milli ve milletlerarası tedbirlerle gerek bizzat üye devletler ahalisi gerekse bu devletlerin idaresi altındaki ülkeler ahalisi arasında bu hakların dünyaca fiilen tanınmasını ve tatbik edilmesini sağlamaya gayret etmeleri amacıyla bütün halklar ve milletler için ulaşılabilecek ortak ideal olarak işbu İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini ilan eder" şeklinde ifade edilmiştir (Hâkimler ve Savcılar Kurulu, t.y.)

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi evrensel nitelikte insanlık ve sosyal hakları içeren yüksek prestijli bir belgedir. Dünya genelinde kendisinden sonra düzenlenen diğer insan hakları sözleşme ve bildirgelerine örnek olmuştur (Morsink, 1999). Bildirgenin çalışma hayatına yönelik düzenlemeleri çalışma hayatındaki yasal haklara yön veren temel düzenlemeler olmuştur. Bildirgenin 20. maddesinde yer alan; "Her şahıs barışçı yollarla toplanma ve derneğe katılma serbestisine sahiptir. Hiç kimse bir derneğe mensup olmaya zorlanamaz." ifadesi, özellikle dernek kurma hakkının tüm bireylere verilmesi zorunluluğunu açıklamaktadır (Hâkimler ve Savcılar Kurulu, t.y.).

Bildirgenin 21. maddesinde tüm bireylerin doğrudan doğruya ve serbest bir şekilde seçilenler vasıtasıyla kamu işlerinde yönetime katılabileceğini ifade ederken kamu hizmetlerine girmede herkesin eşit haklara sahip olduğu belirtilmiştir. Bildirgenin 23. maddesinde bulunan "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır. Herkesin, hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır. Çalışan her kimsenin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır. Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır." ifadesi çalışma hayatının temel çerçevesini ortaya

koymaktadır (Sur, 1995: 25). Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde özellikle sendikal haklara yönelik düzenlemeler, sendika kurma ve üye olma serbestliğinin esasını oluşturmakta ve çalışanlar açısından önemli kazanımların meydana gelmesini sağlamaktadır.

2.1.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin üye ülkeler açısından bağlayıcılığını artırmak için düzenlenen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 1966 yılında kabul edilmiş ve kabul tarihinden on yıl sonra 1976 yılında yürürlüğe girmiştir (Gülmez, 1990: 202). Türkiye, sözleşmeyi 2000 yılında onaylamış, 2003 yılında ise uygulamaya başlamıştır. Türkiye sözleşmeyi onaylarken 13. maddenin 3. ve 4. fıkralarına 1982 Anayasasının 3. 4. ve 42. maddelerine gerekçe göstererek hakları saklı kalmak üzere çekince koymuştur. Bu çekinceler, eğitim hakkıyla ilgili düzenlemeleri içermektedir (İstanbul Bilgi Üniversitesi, İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, t.y.). Sözleşmenin çalışma hayatına yönelik en önemli düzenlemesi grev hakkını uluslararası sözleşmelerde tanıyan sözleşmelerden birisi olmasıdır (Gülmez, 1990: 202). Sözleşmenin 8. maddesinde çalışma hayatına yönelik yapılan;

“Herkesi kendi ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı tanınır. Bu hakkın kullanılması

ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamalardan başka sınırlara tabi tutulamaz.

Sendikalara ulusal federasyonlar ve konfederasyonlar kurma ve konfederasyonlar da uluslararası sendikal örgütler kurma ve bunlara katılma hakkı tanınır;

Sendikaların serbestçe faaliyette bulunma hakkı, ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla, demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamaların dışında her hangi bir sınırlamaya tabi tutulamaz.

Kullanılma şartları her bir ülkenin yasalarıyla düzenlenmiş olan grev hakkı tanınır. Bu madde, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri üyeleriyle devlet görevlilerinin bu hakları kullanmalarına yasal sınırlamalar koymaya engel değildir” düzenlemeler, çalışma hayatında örgütlenme özgürlüğü ve grev yapma hakkının tanımlanmasını sağlamıştır (Sur, 1995: 26).

Sözleşmenin 8. maddesinde yapılan düzenleme ile Uluslararası Çalışma Örgütünün 87 sayılı sözleşmesinin uygulama yöntemi de açıklanmıştır. Sözleşme, çalışma hayatına yönelik tavsiyeler dışında uygulama ve tamamlayıcı haklar bakımından önemli düzenlemeleri içermektedir.

2.1.3. Birleşmiş Milletler Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler tarafından 1966 yılında

kabul edilen ve 1976 yılında yürürlüğe giren Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Türkiye tarafından 2002 yılında onaylanmış ve 2003 yılında yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, altı bölümden oluşmaktadır ve üçüncü bölümde çalışma hayatına yönelik önemli düzenlemeler yer almaktadır. Sözleşmenin çalışma hayatına yönelik önemli bir düzenlemesi, sendikal örgütlenme özgürlüğüne yöneliktir. Sözleşmenin 22. maddesinde yer alan;

"Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir. Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (ordre public), genel sağlık veya ahlâ-

kın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmuş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez." ifadesi ile sendikal örgütlenme hakkını açıklamıştır (T.C. Adalet Bakanlığı, t.y.).

Sözleşmede Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar sözleşmesinde yer alan grev hakkı yer almamış, sendikaların üst örgütlenme modellerine yönelik düzenleme yapılmamıştır. Sözleşme önceki sözleşmelerde yer alan kısıtlamaları devam ettirmiş sendikal hakların güvence altına alınması yönünden yetersiz kalmıştır (Gülmez, 1990: 204).

2.2. Avrupa Birliği Belgeleri

Avrupa Birliği 1992 yılında Maastricht Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle kurulan önemli bir bölgesel uluslararası kuruluştur. Günümüzde yirmi yedi üyesi bulunan Avrupa Birliği'nin düzenlemiş olduğu belgeler üye ve üye olmaya aday ülkelerin çalışma hayatını etkilemektedir. Bölgesel bir örgüt olmasına rağmen dünya siyaseti ve ekonomisindeki yeri Avrupa Birliği'nin evrensel derecede etkili bir uluslararası örgüt yapmıştır (Ağır, 2017: 109).

2.2.1. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi

Avrupa Birliği üye ülkelerin değerlerinin korunması, Avrupa genelindeki çeşitliliğin artırılması için politikalar üretirken üye olan devletlerin ulusal yapılarını destekleyerek bölgesel ve yerel seviyede kendi kamu düzenlemelerini yapmasına yardımcı olur. Avrupa bölgesinde dengeli kalkınma, malların ve insanların serbest dolaşımını sağlayabilmek ve ikamet özgürlüğünü sağlama amaçlarıyla Temel Haklar Bildirgesini oluşturmuştur (Tezcan, 2002: 18).

2000 yılında Nice'de imzalanan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi yedi bölümden oluşmaktadır. Bildirgenin 12. maddesi toplanma ve dernek kurma hakkını düzenlemiştir. Maddede "Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına

sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir. Birlik düzeyindeki siyasi partiler, Birliğin vatandaşlarının siyasi iradesinin ifade edilmesine katkıda bulunurlar." açıklaması sendika kurma hakkını güvence altına almıştır. Temel haklar bildirgesi örgütlenme hakkının birey için düzenlenmesi gerekliliğini açıklarken sendika özgürlüğüne özellikle vurgu yapmıştır (Avrupa Birliği Delegasyonu, t.y.).

Avrupa Birliği Temel Hakları Bildirgesinin 28. maddesinde toplu görüşme ve eylem hakkı açıklanmıştır. Maddede "İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, topluluk mevzuatı ile ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme, imzalama ve menfaat ihtilafı olması halinde, grev dahil kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir." açıklaması ile toplu sözleşme ve grev hakkı tanımlanmıştır. İşçi ve işverenlerle, sendikaların toplu sözleşme ve grev hakkını kullanabileceği ifade edilmiştir. (Metin, 2002: 14).

2.2.2 Avrupa Birliği Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı

Avrupa Birliğinin kurucu belgelerinden olan Avrupa Tek Senedi, esas olarak belgeyi onaylayan ülkelerin Avrupa'da sosyal politikanın geliştirilmesi için iş birliği içinde olması gerektiğini vurgulamaktadır. 1989 yılında

Strasburg Zirvesinde kabul edilen Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı bazı ülkelerin itirazları sonucu bağlayıcılığı olmadan kabul edilmiştir. Belge kabul edildikten sonra komisyon tarafından "Sosyal Faaliyet Programı" yayınlanmıştır. Belgenin içeriğinde çalışma koşullarını iyileştirme, haksız rekabeti engelleme, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyma, sendikal faaliyetleri güvence altına alma gibi temel çalışma ilişkileri konuları bulunmaktadır (Alp, 2004: 12-14).

Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartının iki temel amacı vardır. Öncelikle üye ülkelerin sosyal topluluk makamlarınca yapılan ilerlemeleri resmi bir belge altına almak daha sonra Avrupa Tek Senedinin uygulamasında topluluğun sosyal boyutunu sağlayabilmektir. Topluluk şartı, çalışma koşullarının hem sosyal hem de ekonomik anlamda dengeli bir şekilde gelişmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Belgede Avrupa'da çalışma koşullarının iyileştirilmesi maksadıyla on iki temel hak güvence altına alınmıştır.

Bu haklar;

- Serbest Dolaşım Hakkı
- İstihdam ve Ücret Hakkı
- Yaşam ve Çalışma Koşullarının İyileşmesi Hakkı
- Sosyal Koruma Hakkı
- Örgütlenme Özgürlüğü
- Toplu Pazarlık ve Sözleşme Hakkı
- Yönetime Katılma Hakkı
- Çocukların Korunma Hakkı
- Gençlerin Korunma Hakkı
- Yaşlıların Korunma Hakkı
- Mesleki Eğitim Hakkı
- Engellilerin Korunma Hakkı şeklindedir (Arsava, 2005: 12).

Belge genel olarak bağlayıcılığı olmaması nedeniyle eleştirilere uğramıştır. Türkiye açısından özellikle Avrupa Birliğine giriş sürecinde belgede belirtilen temel çalışma haklarının geliştirilmesi önem arz etmektedir.

2.3. Avrupa Konseyi Belgeleri

1949 yılında Avrupa genelinde insan haklarının, ortak ekonomik çıkarların ve demokrasi ile hukukun gelişmesini amaçlayarak kurulan Avrupa Konseyi önemli bir bölgesel uluslararası kuruluştur. Kuruluşunda on üye ülkenin bulunduğu Avrupa Konseyi'ne günümüzde Belarus ve Vatikan hariç tüm Avrupa ülkeleri üyedir. Türkiye, Avrupa Konseyine 1949 yılında girmiş olup kurucu üye statüsünde bulunmaktadır. Avrupa Konseyi genel olarak Avrupa Birliği ile ortak politikalar izlemesine rağmen aralarında organik bir bağ bulunmamaktadır (Öncü ve Cevizliler; 2013: 18).

2.3.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

1950 yılında Roma'da imzalanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini Türkiye 1954 yılında onaylamıştır. Sözleşme, Avrupa bölgesinde temel insan haklarını koruma altına alan, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini tamamlayıcı bir düzenlemedir. İçerik bakımından Evrensel Beyannameden ileri düzeydedir (Sencer, 1998: 395).

İnsan hakları Avrupa Sözleşmesi çalışma hayatına yönelik örgütlenme özgürlüğünü açık bir şekilde tanımlamış ve önemini vurgulamıştır (Gülmez,1990: 222). Sözleşmenin 11. maddesinde yapılan "Her şahıs asayişini ihlal etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla sendikalar tesis etmek ve kendi

menfaatlerini korumak üzere sendikalara girme hakkı dahil olmak üzere dernek kurma hakkına sahiptir." düzenleme ile sendika kurma hakkı herhangi bir ayırım yapılmadan herkese tanınmıştır (Gülmez, 1990: 220). Sözleşmede ülkelerin ulusal güvenliği, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, zorunlu önlemler kapsamında ve yasal dayanak olması şartıyla devlet yönetiminde bulunanlar, polisler ve askerler için kısıtlamalar yapılabileceği de vurgulanmıştır (Gölcüklü ve Gözübüyük, 2002: 13). 1998 yılında belgenin 11. maddesine eklenen "Her şahıs asayişini ihlal etmeyen toplantılara katılmak ve başkalarıyla birlikte sendikalar tesis etmek ve kendi menfaatlerini korumak üzere sendikalara girme hakkı dahil olmak üzere dernek kurma hakkına sahiptir." ifadesi ile sendikaların özgürlüklerin kapsamı genişletilmiştir (Sur, 1995: 25).

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi çalışma hayatına yönelik temel sendika özgürlüğü hakkını açık bir şekilde güvence altına aldığı için önemli bir belgedir. Belge, Avrupa Konseyi üye ülkeleri bağladığı için uygulama açısından etkili bir konumdadır.

2.3.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Konseyi tarafından Torino'da 1961 yılında imzalanan ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartını Türkiye 1989 yılında onaylamıştır. Avrupa Sosyal Şartı genel olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini

tamamlayıcı ve daha çok uygulamaya yönelik açıklayıcı düzenlemeleri içermektedir. Beş bölümden oluşan Avrupa Sosyal Şartının çalışma hayatına yönelik düzenlemeleri birinci ve ikinci bölümde yer almaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı üye ülkeleri bağlayan ve sözleşme niteliği taşıyan uluslararası bir belgedir. Belge, zorunlu kurallardan meydana gelmekte olup 1999 yılında revize edilerek yenilenmiştir. Avrupa Sosyal Şartı ile birlikte;

- Barınma Hakkı
- Sağlık Hakkı
- Eğitim Hakkı
- İşçi Hakları
- Tam İstihdam Hakkı
- Ücret Hakkı
- Sosyal Güvenlik Hakkı
- Göçme Hakkı

gibi temel haklar güvence altına alınmıştır (Sur, 1995).

Avrupa Sosyal Şartını onaylayan üye ülkeler Sosyal Haklar Komitesi tarafından düzenli olarak denetlenir ve yükümlülüklerine uyumları incelenir. Türkiye, 1996 yılında bazı maddelere çekimser kalarak sözleşmeyi onaylamıştır. Bu maddeler;

- Yılda dört hafta ücretli izin (Madde 2/III)
- İnsana yakışır yaşam için uygun ücret (Madde 4/I)

- Örgütlenme hakkı (Madde 5)
- Toplu pazarlık hakkı (Madde 6) şeklindedir.

Avrupa Sosyal Şartı'nda sendika kurma hakkı "Tüm çalışanlar ve işverenler, kendi ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak için, ulusal ya da uluslararası örgütlenme özgürlüğüne hakkına sahiptir" ifadesi ile düzenlenerek tüm çalışanların sendikal örgütlenme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Toplu pazarlıkla ilgili düzenlemede yer alan "Tüm çalışanlar ve işverenler toplu pazarlık hakkına sahiptir." ifadesi sendika hakkı gibi toplu pazarlık hakkının da tüm çalışanlara verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Avrupa Sosyal Şartı aynı zamanda "Sözleşmeci Taraflar, tüm çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunması için yerel, ulusal ya da uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak ya da geliştirmek amacıyla, ulusal mevzuatın bu özgürlüğe zarar vermemesini de, zarar verecek şekilde uygulanmamasını da üstlenirler." ifadesi ile devlete çalışanların örgütlenmesine yönelik sorumluluk da yüklemiştir (Gülmez, 2002).

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nın bağlayıcılığı nedeni ile özellikle sendika özgürlüğü, toplu pazarlık ve grev hakkına çekince koymuştur. Avrupa Sosyal Şartı, üye ülkelere çalışanların ve işverenlerin örgütlenmesi, toplu sözleşme ve pazarlık hakları konusunda yükümlülükler getirdiği için önemi bir belge olmuştur (Sümer, 1997: 17).

2.4. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Belgeleri

Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization (ILO)), 1919 yılında Birinci Dünya Savaşı'na son veren Versay (Versailles) Antlaşması¹ kapsamında, uluslararası ve kalıcı barışın "sosyal adalet" ile sağlanabileceği düşüncesi ile kurulmuştur. Dünya barışını bozacak nitelikteki yoksulluğun ve adaletsiz çalışma koşullarının bir an önce düzeltilmesi gerektiği; bir ülkenin kendi çalışma koşullarındaki olumsuzlukların diğer ülkeleri de olumsuz etkilediği düşüncesi ILO'nun kuruluş gerekçeleri arasındadır (Uluslararası Çalışma Örgütü, t.y.).

Bu gerekçeler ILO Anayasası'nın² başlangıç hükümleri arasında da anılmaktadır. "Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeline dayalı olması nedeniyle..." şeklinde başlayan ILO Anayasası'nda adaletsizlik, sefalet ve yoksulluğun iyileştirilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Bu itibarla çalışma süreleri, işsizlikle mücadele, ücret güvencesi, meslek hastalıkları, iş kazaları, çocukların/gençlerin/kadınların korunması, eşit işe eşit ücret, eğitim, sendikal özgürlükler gibi birçok konuda düzenleme yapılmaktadır.

Emeğin sömürülmesi ve I. Dünya Savaşı'nın ortaya çıkardığı hasarı iyileştirmek amacıyla kurulan ILO (Şenkal, 2018: 234), 2. Dünya Savaşı öncesi toplam 67 sözleşme ve 66 tavsiye kararı kabul etmiştir (Öz, 2013:

152). Bu sözleşmelerde çalışma hayatındaki problemlere yönelik konular ele alınmış, Filedefiya Bildirgesi sonrası dönemde özellikle sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası hukuk belgeleri üretilmeye başlanmıştır. Birleşmiş Milletlerin 1945 yılında kurulduğu ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 1948 yılında kabul edildiğinden hareketle, Filedefiya Bildirgesi insan haklarının uluslararası hukuk açısından öncülü olarak kabul edilmektedir. 1944 yılında gerçekleşen Filedefiya Konferansı ile ILO'nun temel ilkeleri yeniden doğrulanmış olup, amaç ve hedefleri en geniş şekilde yeniden belirlenmiştir (Gülmez, 2011: 141). Bu ilkeler şunlardır:

- Emek, bir mal değildir.
- Dernek kurma ve ifade özgürlüğü, desteklenen bir ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır.
- Yoksulluk, bulunduğu yerlerde herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturur.
- İhtiyaca karşı mücadele, her ulusun kendi ülkesi içerisinde tükenmez bir güçle ve kamu yararının sağlanması amacıyla işçi ve işveren temsilcilerinin hükümet temsilcileri ile eşit şartlar içinde katılmalarıyla yapacakları serbest tartışmalara ve alacakları demokratik kararlara hâkim

1 Versay Antlaşması, sendikal haklarla ilgili ilk uluslararası belge olarak kabul edilmektedir.

2 ILO Anayasa metni için bkz: https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412382/lang--tr/index.htm

olarak sürekli ve ortak bir uluslararası gayretle yürütülecektir.

ILO, 1946 yılında Birleşmiş Milletlerin ilk uzman kuruluşu haline gelmiştir. Günümüzde merkezi Cenevre’de (İsviçre) olan ve 186 devletin üye olduğu ILO; hükümet, işçi ve işverenleri bir araya getiren özgün bir yapıya sahiptir.

ILO, yayınladığı sözleşmeleri onaylayan üye devletleri, sözleşme hükümlerine uyup uymadıkları yönünde denetleme yetkisine sahip olup, bu amaçla denetim mekanizmaları kurmuştur (Gülmez, 1996: 144). Devletler arasında farklı siyasal rejimlerin bulunması, uygulamada sorunlara yol açabilmektedir. Bu sebeple örneğin sendika özgürlüğü konusunda birçok devlette aksaklık ya da yasaıklar bulunmaktadır. ILO bu olumsuzluklarla mücadele edebilmek için sendikalara, hükümetlerinin uygulamalarını gündeme taşıma hakkı tanımaktadır. İlaveten 1951 yılında kurulan Sendika Özgürlüğü Komitesi ile sendikaların şikayetlerini değerlendirilerek konu hakkında karar alabilmektedir (Kutal, 2019: 1).

Türkiye 1932 yılında ILO’ya üye olmuştur. Türkiye’deki ilk ofisini 1952 yılında İstanbul’da açan ILO, 1976 yılında da Ankara’da ofis açmıştır. Ankara’daki ofis bugün “ILO Türkiye Ofisi” olarak faaliyet göstermektedir.

Türkiye bugüne kadar ILO’nun 8 temel sözleşmesinin tamamını, 4 yönetim sözleşmesinin 3’ünü ve 177 teknik sözleşmesinin 48’ini imzalamıştır. Bu sözleşmelerin 55’i

yürürlüktedir³ (Uluslararası Çalışma Örgütü, t.y.). Bu sözleşmeler içerisinde kamu görevlileri açısından özellikle sendikal hakları içeren üç sözleşme öne çıkmaktadır. Bunlar 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’dir.

2.4.1. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi

17 Haziran 1948 tarihinde San Fransisko’da (San Francisco) 31. toplantısını gerçekleştiren ILO, sendika özgürlüğü ve örgütlenme hakkıyla ilgili önerilerin sözleşme olarak kabulüne karar vermiş, 9 Temmuz 1948 tarihinde sözleşme metni kabul edilmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi 25 Şubat 1993 tarihinde onaylayıp Resmî Gazete’de yayınlamış ve sözleşme 12 Temmuz 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Uluslararası Çalışma Örgütü, t.y.). Bu sözleşme insan hakları evrensel bildirgesinden sonra sendika hak ve özgürlüğünü ele alan en önemli ve ilk belge olarak kabul edilmektedir (Gülmez, 1996: 144).

87 Sayılı sözleşme özgürlükler konusunda sınırlamaların istisna olduğu yaklaşımı ile oluşturulmuş, sendika hakkının (örgütlenme hakkının) doğal şekilde kullanımını için çalışanlara, devlet ve kamu yetkililerine karşı güvence sağlamayı amaç edinmiştir. Kamu otoritesi tarafından her türlü baskı, engelleme,

3 Türkiye tarafından onaylanan sözleşmelerin detayları için bkz: Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm> (Erişim tarihi: 30.10.2021).

yasaklama gibi sendika özgürlüğüne kısıtlama getirecek eylemlere karşı koruma sözleşmenin kapsamı içindedir (Gülmez, 2005: 44).

Sözleşmenin 2. maddesi “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.” şeklindedir. Bu maddedeki en önemli husus, sendika kurma ve üye olma hakkının “çalışanlara” ifadesi ile tanınmasıdır. Bu sayede sözleşme sadece işçilere değil, kamu görevlilerine de sendikal hakları tanımaktadır⁴. Ayrıca maddede geçen “hiçbir ayırım yapılmaması” ifadesi ile kamu görevlileri için devletin merkez ya da taşra teşkilatında çalışıyor olmasına, yaptığı görevin niteliğine bakılmaksızın örgütlenme hakkına sahip olduğu vurgulanmaktadır. Bu hususun tek istisnası ise silahlı kuvvetler ve polis mensuplarıyla ilgilidir. Bu konuda sözleşmenin 9. maddesi şu şekildedir:

“Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının 19. maddesinin 8. paragrafı ile konulan ilkelere uygun olarak; bu Sözleşmenin bir üye tarafından onanması durumuna silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri sağlayan yürürlükteki herhangi bir yasa, karar, adet veya antlaşmayı etkilemeyecektir.”

Bu madde uyarınca ILO, üye devletlere kamu görevlileri arasında polis ve silahlı

kuvvetler mensupları için alan açmaktadır. Üye devletin ulusal mevzuatı esas alınarak anılan iki gruba sendikal hakların tanınması/tanınmaması durumuna karışılmamaktadır.

Sözleşmenin 3. maddesi “Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş bu programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınılıdır.” şeklinde olup örgütlenme ve buna bağlı hakları güvence altına almaktadır. Sözleşmenin 8. maddesinde bu husus açık şekilde ifade edilmiştir: “...Yasalar, bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamaz.”

Sözleşmenin 10. maddesi “Bu sözleşmede “örgüt” terimi, çalışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacını güden çalışanların ve işverenlerin her türlü kuruluşunu ifade eder.” şeklinde olup açık biçimde çalışanların çıkarlarını koruyup geliştirmek için kuracakları sendikaları işaret edilmiştir.

Sözleşmenin örgütlenme hakkının korunması başlıklı ikinci bölümündeki 11. maddesi “Bu sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün her üyesi, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlüdür.” ile sözleşmeye taraf olan devletleri, örgütlenme hakkının

4 Sözleşme kişi yönünden ulusal mevzuatlarda tanımlı işçi, memur, sözleşmeli personel, hizmetli vb. farklı nam altındaki çalışanlar arasında ayırım yapmamaktadır.

kullanımı için tüm tedbirleri almakla yükümlü tutmaktadır. Bu yükümlülük kamu görevlilerinin örgütlenebilmeleri için tedbir almayı da kapsamaktadır.

Sözleşmede toplu sözleşme ve grev hakkına dair kavramsal bir ifade kullanılmamış olmakla birlikte ILO için sendikal hakların bir bütün olduğu ve bu ve benzeri ILO metinlerini bu çerçeveden değerlendirmek gerektiği unutulmamalıdır. Zira sendikal örgütlenme hakkı, sendika kurma, sendikalara üye olma, toplu sözleşme ve grev yapma haklarını kapsamaktadır (Kutal, 2002: 141; Tosun, 2011: 78; Yorgun, 2011: 156).

2.4.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

ILO'nun 18 Haziran 1949 tarihinde San Fransisko'da (San Francisco) gerçekleşen 32. toplantısında gündeme taşınan "Teşkilatlanma ve Kolektif Müzakere Hakkı"na yönelik teklifler değerlendirilerek sözleşme haline dönüştürülmüş ve 1 Temmuz 1949 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye, sözleşmeyi 14 Ağustos 1951 tarihinde onaylayarak Resmî gazetede yayınlamış ve 23 Ocak 1952 tarihinde yürürlüğe koymuştur (Uluslararası Çalışma Örgütü, t.y.).

98 Sayılı sözleşme, örgütlenme özgürlüğünü koruyarak 87 Sayılı sözleşmeyi tamamlamayı amaç edinen, temel haklara ilişkin sözleşmelerinden birisidir.

Sözleşme "İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine hanel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır..." şeklindeki ilk maddesi ile başlayarak öncelikle yasal

düzenlemenin önemi ve gerekliliğine atf yapılmaktadır. Aynı maddede sendika üyelerinin sendikal faaliyetlerde bulunması nedeniyle işten çıkarılma ve benzeri herhangi bir olumsuzlukla karşılaşmaması güvence altına alınmıştır.

Sözleşmenin 2. maddesine göre çalışanlar işveren müdahalesine karşı güvence altına alınmakta ve devletin himaye görevinin altı çizilmektedir: "İşçi ve işveren teşekkülleri, gerek doğrudan doğruya, gerek mümesilleri veya üyeleri vasıtasıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve idarelerini müdahalede bulunmalarına karşı gerekli surette himaye edileceklerdir." Taraf devlete yüklenen sorumluluklardan birisi olan toplu pazarlıkla ilgili hususlar 4. maddede belirtilmiştir. Bu maddeye göre devlet, işçi ve işveren taraflarının uygun şartlarda müzakere edebilmelerini sağlamak, bu hususun geliştirilmesini teşvik etmek, buna uygun tedbirler almak durumundadır.

98 Sayılı sözleşme de tıpkı 87 Sayılı sözleşme gibi polis ve silahlı kuvvetler mensuplarına sözleşmenin ne şekilde uygulanacağını 5. maddesi ile ulusal mevzuata bırakmaktadır. Sözleşmenin 6. maddesi "Bu Sözleşme, Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiç bir surette, onların haklarına veya statülerine hanel getirmez." şeklinde olup kamu görevlilerini kapsayıp kapsamadığı ile ilgili tartışmalara da neden olmuştur. Sözleşmedeki lafzi hükmüne bakıldığında tüm kamu görevlilerinin kapsam dışı bırakıldığı düşünülebilir. Lakin konu hakkında Gülmez (1996: 153), maddenin İngilizce ve Fransızca metinleri arasında fark olduğunu, İngilizce metinde sözleşmenin durumlarını ilgilendirmediği çalışanlar için "devlet

yönetiminde görevli devlet memurları” şeklinde çevrilebilecek “public servants engaged in the administration of the State” ifadesinin yer aldığını belirtmektedir. Dolayısıyla buradaki açıklama ile sözleşmenin kişi yönünden kamu görevlilerini de kapsadığı daha rahat anlaşılacaktır. ILO’nun Uzmanlar Komisyonu ve Sendika Özgürlükler Komitesi’nin görüşleri de bu yöndedir. Ayrıca tüm ülkeler açısından “devlet memurluğu” kavramına ilişkin ortak tanım yapabilmeye güçlüğü de göz önünde bulundurulmalıdır.

2.4.3. 151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi

7 Haziran 1978 tarihinde Cenevre’de toplanan ILO, 64. toplantısında 1948 yılında kabul edilen 87 Sayılı sözleşme, 1949 yılında kabul edilen 98 Sayılı sözleşme ve 1971 yılında kabul edilen İşçi Temsilcileri Sözleşmesi hükümleri çerçevesince yeniden değerlendirilmedi bulunmuştur. Buna göre 98 Sayılı sözleşmenin bazı kamu görevlilerini içermediği, ülkelerdeki kamu hizmeti faaliyet alanlarının genişlemesi ile kamu görevlileri için daha sağlam çalışma ilişkileri tesisi ihtiyacı, kamu-özel sektör çalışanları arasındaki farklılıklara bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar vb. nedenlerle “151 Sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi” hazırlanmış ve 27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye sözleşmeyi 25 Şubat 1993 tarihinde resmî gazetede yayınlamış ve 12 Temmuz 1993 tarihinde de yürürlüğe koymuştur (Uluslararası Çalışma Örgütü, t.y.).

Sözleşmenin ilk maddesi: “Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli

hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.

Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.

Bu Sözleşme öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.” şeklindedir. Bu maddenin ilk fıkrası sözleşmenin, yedek sözleşme niteliği taşıdığını göstermektedir. Aynı zamanda kişi yönünden kamuda istihdam edilen herkese uygulanacağı belirtilerek çalışanlar arasında bir ayırım yapılmadığı vurgulanmaktadır. Bu hususun istisnası diğer sözleşmelerde olduğu gibi polis ve silahlı kuvvetler mensupları olup, sözleşmenin nasıl uygulanacağı ulusal mevzuata bırakılmaktadır. Ayrıca 87 ve 98 Sayılı sözleşmelerden farklı olarak üst düzeyde görevliler ve gizli görevde bulunan kamu görevlileri için de ulusal mevzuatın esas alınacağı belirtilmiştir.

Sözleşmenin örgütlenme hakkının korunması başlıklı bölümü (4.madde), “Kamu görevlileri, çalıştırılmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne hanel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumadan yararlanacaklardır...” ifadesi ile başlayarak kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlükleri güvence altına alınmaktadır. Aynı maddede kamu görevlilerinin herhangi bir sendikaya üye olup olmamalarının, sendikal faaliyetlerde bulunmalarının işten çıkarılmaları vb. sonuçlara neden olmaması gerektiği anılan koruma alanı içerisindedir.

Sözleşmenin 5. maddesi kamu görevlileri sendikalarını, kamu makamlarından bağımsız tutarak örgütlenme özgürlüğü korunmaya çalışılmaktadır. Yine 5. madde çerçevesince kamu makamlarının her türlü müdahalelerine karşı kamu görevlileri sendikalarının yeterli derecede korumadan yararlanmaları gerektiği belirtilerek konu hakkında yasal düzenlemelere işaret edilmektedir.

Sözleşmenin 6. maddesi kapsamında kamu görevlilerinin sendikal faaliyette bulunabilmeleri için gerekli imkânın verilmesi ama sendikal faaliyetlerin de kamu hizmetinin işleyişini akamete uğratmaması gerektiği belirtilmektedir. 7. maddede de kamu görevlileri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarına yönelik görüşmelerin gerçekleştirilmesine imkân verilmesi ve aynı zamanda teşvik edilmesi ifade edilmektedir. 8. Maddede Görüşmelerle ilgili uyuşmazlık-

ların çözümü için arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim yolları işaret edilmektedir.

Sözleşmenin 9. maddesi "Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaklardır." şeklinde olup, örgütlenme özgürlüğünün kişisel ve siyasal haklar içinde değerlendirildiğini açıkça gözler önüne sermektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde kamu çalışma ilişkilerinin uluslararası standartlarda sürdürülebilmesi için geçmişte olduğu gibi gelecekte de uluslararası belgeler önemli dayanaklar olacaktır. Türkiye, uluslararası belgelere yönelik yapacağı ulusal düzenlemelere toplumsal değer ve yapısını da göz önünde bulundurarak devam etmelidir.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kamu Görevlileri Bakımından
Türkiye’de Anayasalar ve
Çalışma Hayatı

3. Kamu Görevlileri Bakımından Türkiye’de Anayasalar ve Çalışma Hayatı

Kamu görevlilerinin çalışma hayatının genel çerçevesi devletin tüzel yapısı içinde şekillenmektedir. Kamu çalışma ilişkilerinin en önemli özelliklerinden bir tanesi de işverenin devlet olmasıdır. Bu yapı kamu görevlilerinin mesleki, ekonomik ve sosyal çıkarlarına yönelik birtakım talepleri devletten istemelerine neden olmuştur. Devlet, kamu çalışma ilişkilerinin temel aktörü olarak kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını yasalar ile düzenlemektedir. Devletin kamu görevlilerine yönelik önemli bir düzenlemesi de sendikal haklar yönünden olmuştur. Sendikal haklar, kamu çalışma hayatına yön veren önemli düzenlemeleri içermektedir.

Sanayi devrimi sonucunda işçilerin hak ve çıkarlarını koruyarak geliştirmek için ortaya çıkan sendikal hareket, zaman içinde kamu görevlilerinin de devletten taleplerini istemek için önemli bir örgütsel yapı şekline dönüşmüştür. Günümüzde kamu görevlilerinin örgütlenerek kamu görevlileri sendikaları aracılığıyla devletten taleplerde bulunması en temel haklar kapsamında değerlendirilmektedir.

Kamu görevlilerinin devletin yapısı içinde bulunmuş oldukları konum ve yerine getirdikleri kamu hizmetinin genel yapısı işverenleri olan devletten istedikleri taleplere yönelik ön yargılı bir yaklaşımın ortaya

çıkmasına neden olmuştur. Bu önyargılı yaklaşım dünya genelinde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme sürecine de yansımıştır. Kamu görevlileri sendikal örgütlenmede işçi sınıfına göre daha çok güçlü ve tepkilerle karşılaşmışlardır. Bu zorluğun temelinde çalışma hayatında yer alan işçi işveren ilişkisinin kamu çalışma hayatında kamu görevlisi devlet ilişkisi olarak tanımlanması ve kamu görevlilerinin sunmuş oldukları kamu hizmetinin genel yapısı bulunmaktadır.

Günümüzde kamu görevlilerinin örgütlenerek sendika kurması sağlıklı bir kamu çalışma ilişkisi açısından gereklilik şekline dönüşmüştür. Kamu görevlileri sendikaları kamu çalışanlarının ortak bir fikir altında toplu temsil ile devletten talepte bulunmasını sağladığı gibi kendi içlerinde sosyalleşerek daha kuvvetli psikolojik bir bağ ortaya çıkmasını da sağlar (Tortop, 1971). Kamu görevlileri sendikaları vasıtasıyla kamu çalışma ilişkilerinin gelişmesi ve kamu çalışma koşullarının iyileşmesi kamu sektörünü işgücü açısından cazip bir şekle getirirken, nitelikli ve vasıflı bireylerin kamu görevlisi olma isteğini artırır. Kamu hizmetinde ana unsur olan kamu görevlilerinin daha nitelikli olması da kaliteli kamu hizmeti sunulmasını sağlar (Mihçioğlu, 1957: 97). Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin bir takım sınırlayıcı

yönleri de bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin örgütlenmesinde en büyük sınırlamaları ortaya çıkaran etkenler ise şu şekildedir (Yenihan&As 2017: 74):

- Kamu görevlileri devletle bütünleşmiş durumdadır ve bu nedenden dolayı kamu görevlisi, kamu hizmeti ve devleti ayırt etmek zordur.
- Kamu görevlisi devlet adına kamu hizmeti sunan kişidir ve bu işlevselliği ile hem çalışan hem de bazı durumlarda işveren durumundadır.
- Kamu görevlilerinin içinde buldukları devlet yapısından talepte bulunmaları yaptıkları işin özelliği nedeniyle

devletle karşı karşıya gelmeleri durumunu ortaya çıkarabilir. Kamu çalışma ilişkileri kendi içinde hiyerarşik bir yapıyı barındırmakta olup, kamu görevlilerinin özel talepleri toplumsal genel yararlarla çelişebilir. Kamu görevlilerinin hakları devlet tarafından kanunlarla koruma altına alınmış ve kamu çalışma ilişkileri klasik emek sermaye, işçi işveren ilişkisinden farklı bir boyutta değerlendirilmiştir.

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de tüm bu olumlu veya sınırlayıcı faktörlerle kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hareketi zaman içinde gelişmiş ve önemli bir sivil toplum örgütü yapısına dönüşmüştür.

3.1. Türkiye’de Kamu Görevlilerine Yönelik Anayasal Düzenlemeler ve Çalışma Hayatı

Türkiye’de kamu çalışma ilişkilerinin gelişmesi dönemsel olarak farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklar değerlendirilmeden önce kamu çalışma ilişkilerinin Türkiye’de gelişmesini belirleyen iki önemli faktörü açıklamakta fayda vardır. Bunlardan birincisi kamu çalışma ilişkilerinin genel çerçevesini oluşturan yasal düzenlemelerin sendikal örgütlenme veya çatışmacı bir ortamdan elde edilmeden genelde devlet tarafından dönemin mevcut hükümetleriyle bir hak olarak kamu görevlilerine verilmesidir. İkinci faktör ise ülkemizde kamu görevlilerinin örgütlenmesinin itici faktörü olan işçi sınıfının sendikal örgütlenmesinin batılı toplumlara göre daha geç bir şekilde ortaya çıkması, işçi sendikalarının gecikmesi ve dolayısıyla kamu görevlilerinin de daha geç örgütlenmesi sonucudur. Tüm bu genel etkenlerle birlikte Türkiye’de kamu görevlilerinin çalışma hayatının yasal boyutunu dört ana dönemde ele almakta fayda vardır. Bu dönemler Cumhuriyet Öncesi Dönem, 1923-1960 Dönemi, 1960-1980 Dönemi ve 1980 sonrası dönemdir. Bu dönemleri belirleyen ana unsurlar ise yapılmış olan anayasal düzenlemelerdir.

3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi

Cumhuriyet öncesi dönemde kamu çalışma

ilişkilerinin şekillenmesinde Osmanlı İmparatorluğu’nun içinde bulunduğu mevcut yapı öne çıkmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu görevlileri tüm toplumsal düzen içinde önemli ve ayrıcalıklı bir konuma sahip olmuşlardır. Dönemin kamu görevlileri devletten ücret alan ve dönemin genel siyasi ve sosyal yapısını oluşturan “Yönetenler-Yönetilenler” katmanı içinde devlet adına iş gören “Yönetenler” kısmında yer almaktaydılar (Akşin,1996: 7). Bu durum, Osmanlı Kamu Görevlilerinin diğer ülkelerdeki kamu görevlilerden farklı olarak toplumsal yapıda üstün bir pozisyona getirmekteydi (Findley, 1996).

Osmanlı İmparatorluğu’nun sosyal ve ekonomik yapısını, yönetsel modelinin ana esaslarını örfi hukuk ve padişah kanunları ile ayet, hadis vb. kurallardan oluşan İslam esasları belirlemekteydi. Bu kurullarla beraber bazı unsurların sosyal ve ekonomik yapıya yön verdiği gibi çalışma hayatının da şekillenmesinde önemli etkenleri olmuştur. Bu unsurların başında ilk olarak Selçuklu döneminde şekillenmeye başlayan Ahilik Teşkilatı gelmektedir. Ahilik temelleri İslam esaslarına dayalı belirli meslek mensuplarının ortak hak ve çıkarlarını koruyup geliştiren mesleki bir örgüt yapısı olarak ortaya çıkmış, zamanla toplumun genel sosyal, ekonomik ve kültürel yapısını etkileyen bir konuma ulaşmıştır (Gülmez, 2001: 220).

İlerleyen dönemlerde Osmanlı İmparatorluğu'nun topraklarının gelişmesi, farklı dine mensup kişilerin toplumsal ve çalışma hayatının içinde yer alması Ahilik Teşkilatlarının zamanla önce Gedik Teşkilatlarına daha sonra da Lonca Teşkilatlarına dönüşmesine neden olmuştur. Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun kamu görevlisini oluşturan kesim ekonomik ve statü yönünden ayrıcalıklı bir durumda oldukları için hak arama, örgütlenme vb. faaliyetlerde bulunmamış, toplumun yönetenler kısmında Padişahın verdiği emirleri ve dönemin kanunlarını yerine getirmişlerdir (Serim, 1995).

Osmanlı İmparatorluğu'nda siyasal, sosyal ve ekonomik hayatın önemli dönüm noktalarından olan Tanzimat Dönemi toplumsal hayatı ilgilendiren yeni düzenlemelerle birlikte çalışma hayatına yönelik düzenlemelerin de başlangıcı olmuştur. II. Mahmut döneminde Alemdar Mustafa Paşa tarafından hazırlanan Senedi-i İttifak ilk "Anayasal Belge" olarak kabul edilmektedir. Müteakip dönemde 1839 yılında Tanzimat Fermanının ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı'nın geleneksel yönetim modeli de değişmeye başlamıştır. Bu dönem genel olarak Osmanlı'nın pozitif hukukla birlikte Avrupa Hukuk sistemine geçişinin de başlangıcı olarak değerlendirilmektedir (Yazıcı, 1999).

Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu genel durum nedeni ile sanayileşme sürecinin batılı toplumlara göre geç olması işçi sınıfının da ortaya çıkmasını geciktirmiştir. Bu durum genel olarak çalışma ilişkilerinin yapısını etkilemiştir. İşçi sınıfının ortaya çıkmaması ve kamu görevlilerinin toplum içindeki ayrıcalıklı durumları kamu çalışma ilişkilerinin etkilenmeden devam etmesine

neden olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde ilk işçi sınıfı genel olarak kamu işlerinde ücret karşılığı çalışanlar olarak ortaya çıkmış ve inşaat, imalat, denizcilik, fırın işlerinde yoğunlaşmışlardır. Osmanlı'da ortaya çıkan bu ilk işçi sınıfını ücret karşılığı dönemsel işleri yerine getiren kesimler oluşturmaktaydı (Koç, 1998: 2).

Osmanlı İmparatorluğu'nda işçilerin ilk örgütlenmesi 1871 yılında kurulan Amelepver Cemiyeti ile olmuştur. Bu cemiyet daha çok hayır kurumu olarak ortaya çıkarken (Çelik, 2004: 347); İstanbul Topخانه'de kurulan "Amale-i Osmani Cemiyeti" (1894-1895) ise ilk işçi sendikal örgütlenmesi sayılmaktadır (Talas, 1977: 245; Koç, 1998: 2). Osmanlı İmparatorluğu'nda Meşrutiyet dönemi sonrası toplumsal ve sosyal hayatta meydana gelen değişim çalışma hayatına yansımamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında yapılan yasal düzenlemeler önemli olmuştur. 1845 yılında yapılan Polis Nizamnamesi bu yasal düzenlemelerden ilki sayılmaktadır. Polis Nizamnamesinde işçilerin örgütlenmesi veya işi bırakmasıyla ilgili doğrudan bir düzenleme yapılmamış fakat polisin görevleri arasına işi bırakarak işleri durduran kalabalıkların ortadan kaldırılması, kamu düzenini bozan ve işlerin durmasına yol açan derneklerin ortadan kaldırılması eklenmiştir. Polise verilen bu yetkiler yeni ortaya çıkmaya başlayan işçi sınıfının örgütlenmesini engellediği gibi kamu görevlilerinin de örgütlenmesini imkânsız hale getirmiştir (Sülker, 2004: 218). Bu dönemde yapılan diğer bir düzenleme de 1869 yılında yapılan Mevaddi Medeniye Nizamnamesidir. Bu nizamname daha çok iş güvenliği esaslarını içeren ve özellikle

madenlerde çalışma koşullarının çerçevesini ortaya koyan bir düzenlemeyi içermektedir. 1865 yılında yürürlüğe giren Dilaver Paşa Nizamnamesi verimli çalışma ile Ereğli Kömür Havzasındaki üretimi artırırken işçilerin de çalışma koşullarını belirlemiştir. Müteakiben 1869 yılında çıkarılan Maadin Nizamnamesi ile madenlerde zorunlu çalışma tamamen kaldırılmış, ücret ve çalışma saatleri belirlenmiş, iş güvenliği tedbirlerinin alınması zorunlu kılınmıştır (Sülker, 2004: 219).

Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışma ilişkilerinin belirlenmesinde önemli bir yeri olan Mecelle ise 1876 yılında yürürlüğe girmiştir. Mecelle'de bulunan düzenlemeler ile dönemin çalışma ilişkileri iş akdi, ücret, çalışma koşulları, çalışma saatleri gibi ana hatlarla belirlenmiş, çalışma ve sözleşme yapma özgürlüğü tanımlanmıştır (Koç, 1998: 17). Osmanlı İmparatorluğu'nda Meşrutiyet Döneminde yapılan bu düzenlemeler çalışma hayatının genel hatlarını belirlemiş ve çalışanların örgütlenmelerine yönelik sınırları ortaya koymuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda kamu görevlileri ekonomik yönden de diğer çalışan kesimlere göre daha iyi koşullara sahipti. Dönemin kamu görevlileri içinde önemi bir yeri olan İstanbul'daki Hariciye Nezareti Memurları 1870'de 1,550 kr., 1880'de 1,174kr., 1890'da 1,213kr., 1900'da 1,230kr., 1980'de 1,266 kr. Ücret alırken; işçiler 1880'de 320kr.,1900'de 300kr.,1908'de ise 330 kr. dolayında ücret alıyorlardı (Findley,1996: 340-341; Boratav, Ökcün ve Pamuk, 1984: 66). Bu durum kamu görevlilerinin ekonomik olarak iyi bir durumda olduğu

göstermekteydi.

Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayileşmenin başlamasıyla birlikte ortaya çıkan işçi sınıfının örgütlenme çabaları 1908 yılında düzenlenen Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat ve 1909 yılında düzenlenen Tatil-i Eşgal Kanunu ile kısıtlanmıştır (Sülker, 2004: 23). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde savaşların etkisi ile ortaya çıkan ekonomik olumsuzluklar ve yoksullaşmanın artması toplum içinde örgütlenme hareketlerinin görülmesini engellemiştir. Bu dönemde yönetimin yasaklayıcı tutumları da örgütlenmenin önündeki diğer bir engel olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu görevlilerinin çalışma koşulları genel olarak değerlendirildiğinde öne çıkan temel konular şu şekildedir;

- Dönemin kamu görevlileri statü olarak diğer çalışanlardan daha iyi konumda ve toplumsal düzenin "yönetenler" kısmında yer almaktadır,
- Dönemin kamu görevlileri ekonomik olarak ortalamanın üzerinde gelir elde etmektedir.
- Dönemin kamu görevlileri sahip oldukları eğitim düzeyi ve seyahat, lojman vb. ayrıcalıklarla iyi bir sosyal ve ekonomik yaşam sürmektedirler.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kamu görevlilerinin sahip olduğu ayrıcalıklı durum örgütlenme ihtiyacına da gerek duyulmamasına neden olmuş ve bu dönemde kamu görevlileri genel olarak iyi bir çalışma, sosyal ve ekonomik hayatın içinde yer almışlardır.

3.1.2. Türkiye’de 1923-1960 Döneminde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte batı ülkelerinde uygulanan hukuk doğrultusunda düzenlemeler yapan Türkiye’de Cumhuriyet tarihinin ilk anayasal düzenlemesi 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasasında çalışma hayatına yönelik düzenlemeler yer almakla beraber kamu görevlilerinin veya işçilerin sendikal örgütlenme haklarına yönelik doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır (Bingöl, 1993: 119). 1924 Anayasasında yapılan düzenlemelerle toplumsal yaşamda, sosyal ve ekonomik alanlarda yeni bir dönem başlamıştır. 1924 Anayasasının 70. maddesi “Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayın, yolculuk, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin haklarındanır” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle beraber dernek kurma hakkı tanınırken sendikal örgütlenmeye yönelik açık bir ifadeye yer verilmemiştir. 1924 Anayasasının 93. maddesi ile kamu görevlilerine yönelik bir düzenleme yapılmıştır. İlgili maddede “Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir” şeklinde yapılan düzenlemeyle kamu görevlilerine yönelik yasal düzenlemelerin zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Gülmez, 1994: 2; Han, 2012: 93-94).

1924 Anayasasında yer alan hükümler doğrultusunda kamu görevlilerine yönelik yapılan ilk yasal düzenleme 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu

olmuştur. Bu kanunla beraber kamu görevlilerinin çalışma şartları ve özlük hakları düzenlenmiştir. Bu dönemde kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik 1927 yılında yürürlüğe giren 1108 sayılı Maaş Kanunu, 1929 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurları Maaşlarını Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla kamu görevlilerinin çalışma hayatı şekillenmeye başlamıştır. Bu düzenlemeler ile kamu görevlilerinin maaşları belirlenmiş ve yirmi farklı derece üzerinden özlük hakları şekillendirilmiştir (Makal, 2001: 66). Memurin Kanunu’nda kamu görevlilerinin iş bırakması veya grev yapması yasaklanmış, siyaset yapanların kamu görevinden çıkarma cezası alabilecekleri ifade edilmiştir (Han, 2012: 94-95; Çaralan 1993: 42). Memurin Kanunu’nda kamu görevlilerinin dernek veya sendikal örgütlenmesi yönünde herhangi bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte kamu görevlileri diğer çalışanlara göre daha özel bir statüye ve ekonomik yapıya sahip olmuştur (Gülmez, 1994: 1; Koç 1992: 137). Bu dönemde, 1925 yılında yürürlüğe giren Tahriri Sükûn Yasası ile ülke genelinde örgütlenme hakkı başta olmak üzere birtakım kısıtlamalar meydana gelmiştir (Zürcher, 2000: 245-246). Cumhuriyetin ilk yıllarında ülke rejiminin tek partili sistemi, devletçi ekonomik yapısı ve planlı kalkınma uygulamaları hem toplumsal hem de çalışma hayatını derinden etkilemiştir. Bu dönemde kamu görevlilerine yönelik yapılan düzenlemelerle birlikte işçi sınıfının daha etkin bir şekilde ortaya çıkmasıyla işçilere yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’nin 1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü’ne (ILO) üye olması çalışma hayatı açısından önemli bir dönüm noktası sayılmaktadır. Cumhuriyet

döneminin ilk iş kanunu olan ve 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu, işçi ile işveren arasındaki çalışma ilişkilerini düzenlerken Kanunda sendikal örgütlenmeyle ilgili bir düzenleme yer almamıştır (Tokol, 1994: 18).

Bu dönemde 1938 yılında yürürlüğe giren 3512 sayılı Cemiyetler Yasası ile toplumsal alanda sınırlamalar getirilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte kamu görevlilerinin cemiyet kurması yasaklanmıştır. Bu durum Kanunun 12. maddesinde "Devlet, hususi idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar, buldukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar" şeklinde düzenlenmiştir. Cemiyetler Yasası'nda aynı zamanda aile, cemaat ve sınıf esaslı cemiyet veya dernek kurmak da yasaklanmış, dernek kurabilme hükümetin iznine bağlı tutulmuştur. Hükümetlere geniş denetim yetkisi veren Cemiyetler Yasası'ndan sonra o döneme kadar kurulmuş olan dernek ve benzeri örgütler kapanmıştır. Bu dönemde yapılan düzenlemelerin merkezinde dönemin sosyo-ekonomik şartları vardır. Dönemin hükümeti korporatizm yaklaşımı ile sınıfsal ayrılıkları önlemek ve toplumsal düzeni sağlamak için yasal düzenlemeler ile toplumsal hayata kısıtlamalar getirmiştir (Ahmed, 1995: 139-142; Ayaz, 1993: 127).

Türkiye'nin 1946 yılı seçimleriyle birlikte çok partili sisteme geçmesiyle birlikte toplumsal alanda büyük değişimler meydana gelmiş bu durum çalışma hayatını da yakından etkilemiştir. 1946 yılında çıkarılan 4914 sayılı Kanun ile Cemiyetler Kanunu'nun dernek kurmayı sınırlandıran maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu dönemde özellikle dünya

genelinde yaşanan değişim ve sendikaların altın çağının etkisi Türkiye'yi de etkilemiş iki kutuplu dünyanın ideolojik yansımaları ülke genelindeki örgütlenme yaklaşımlarını da değiştirmiştir. Bu dönemde görülen ilk örgütlenmeler sol ideolojinin etkisiyle şekillenmiştir. Türkiye Sosyalist Partisi ve Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi bu dönemin kurulan ilk örgütlenmeleridir. Bu örgütlenme hareketleri sıkıyönetim kararı ile 1946 yılında kapatılmıştır.

1947 yılında yapılan yasal düzenlemeyle 5018 sayılı "İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiş, grev hakkının tanımlanmadığı sınırlı bir sendikal örgütlenme hakkı yasal olarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı düzenleme ile sendikalar hükümetin kontrolüne alınmış, uluslararası kuruluşlara üye olma izne bağlanmış, grev ve siyasi faaliyetlerde bulunulması yasaklanmıştır (Ünsal, 1999: 99). 5018 sayılı yasal düzenlemenin ikinci maddesinde yapılan düzenleme ile kamu görevlilerinin örgütlenmesi yasaklanmıştır. Bu durum kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme yasaklarının devam etmesine neden olmuştur (Işıklı, 1994: 152-153). Türkiye'nin 1923 ile 1946 yılları arasındaki ekonomik, sosyal ve siyasi koşulları sendikaların gelişmesinde olumsuz etkiler ortaya çıkarmıştır (Tokol, 1994: 15).

Türkiye 1951 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 Sayılı "Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı" sözleşmesini onaylamıştır (Koç, 2001: 176). Bu sözleşme yürürlüğe girdikten sonra birçok sendika örgütlenme çabasına girerken kamu görevlilerinin kısıtlı durumu devam etmiştir. Bu dönemde kamu görevlileri genel olarak kooperatif, dayanışma

derneği ve meslek örgütleri şeklinde bir araya gelmeye çalışmışlardır. Özellikle Ankara, İstanbul, Adana, İzmir gibi şehirlerde kamu görevlilerinin dernekleşme faaliyetleri yoğun bir şekilde gözlenmiştir. 1938 yılında kurulan İstanbul Gümrük Memurları Yardım Cemiyeti, 1950 yılında kurulan Türkiye Öğretmen Dernekleri Milli Federasyonu önemli dernekler arasında yer almıştır (Altunkaya, 1998: 27).

Cumhuriyet sonrası 1960'lı yıllara kadar geçen süreçte siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmeler nedeniyle hem işçi hem de kamu görevlilerinin örgütlenme faaliyetlerinin oldukça sınırlı olduğu gözlenmektedir. Bu dönemde kamu görevlilerinin örgütlenme çabaları meslek kuruluşu ve dernekler şeklinde ortaya çıkarken sendikal örgütlenme hareketi daha çok işçi sınıfında meydana gelmeye başlamıştır. 1923-1960 arası dönem kamu görevlilerinin çalışma hayatı ve örgütlenme faaliyetleri açısından genel olarak değerlendirildiğinde;

- Bu dönemde vasıflı insan sayısının kıt olması, ülke genelinde bulunan vasıflı kişilerin kamu görevlisi olarak istihdam edilmesi kamu görevlilerinin ayrıcalıklı statüsünü devam ettirmiştir.
- Cumhuriyet sonrası dönemde çıkarılan yasalar ile kamu görevlilerinin özlük hakları ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, ayrıcalıklı ekonomik statüleri devam etmiş, iş güvenceleri yasalar ile teminat altına alınmıştır.
- Dönemin siyasi, ekonomik ve yasal etkileri nedeniyle örgütlenme faaliyetleri kısıtlanmıştır. Bu dönemde kamu görevlilerinin ayrıcalıklı durumlarının devam etmesi örgütlenme ihtiyacının ortaya çık-

mamasında en önemli etken olmuştur.

- Kamu görevlilerinin devletle bütünleşmiş yapısı ve yerine getirdikleri kamu hizmetinin önemi bu dönemde de devam etmiş ve kamu görevlilerinin yeni kurulan sistemin önemli bir parçası olması yönetime karşı taleplerinin olumsuz bulunmasına neden olmuştur.

Cumhuriyet sonrası 1960'lı yıllara kadar geçen dönemde tüm bu faktörlerin etkisiyle kamu görevlileri mevcut dönemin önemli bir aktörü olmaya devam etmiştir. Bu dönemde özellikle 1946 yılından sonra çok partili sisteme geçilmiş olsa da kamu görevlilerine bu durumun statü ve ekonomik yansımaları tam olarak 1960'lı yıllara kadar olmamıştır.

3.1.3. Türkiye'de 1960-1980 Döneminde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi

Türkiye'de çok partili hayata geçene kadar kamu görevlilerinin ayrıcalıklı statü ve ekonomik yapısı devam etmiştir. Bu durum kamu görevlilerinin hak arama veya örgütlenme ihtiyacının ortaya çıkmamasının en önemli etkenleri arasında yer almıştır. Çok partili sistemden sonra toplumsal alanda bürokrasinin azalan etkisi kamu görevlilerinin ayrıcalıklı statülerinin zayıflamasına neden olmuştur. Aynı dönemde dünya genelinde yaşanan değişim, işçi sınıfının altın dönemini yaşaması ve Türkiye'de işçi sınıfının kendini hissettirir derecede var oluş mücadelesini ortaya koymaya başlaması kamu görevlilerinin ekonomik olarak gerilemesine de etki etmiştir. Tüm bu gelişmelerin ortaya çıkardığı etkiler özellikle 1960'lı yıllardan sonra ciddi şekilde hissedilmiş ve kamu

görevlilerinin çalışma hayatının yeniden yapılandırılması sürecini başlatmıştır (Koç, 1998: 128; Turan 1999: 2-4).

Türkiye'nin, Cumhuriyet tarihinde önemli dönüm noktalarından birisi olan 1960 Askeri Müdahalesi sonucu sosyal, ekonomik, siyasi ve çalışma hayatında ciddi dönüşümler meydana gelmiştir. 1961 yılında hazırlanan yeni Anayasa ile başlayan yeniden demokratikleşme sürecinde çalışma hayatına yönelik düzenlemeler de yer almıştır (Işıklı, 1967: 87). Yeni anayasa ile 1924 Anayasasının kişi ve siyasi hakları kapsayan yapısı temel hakları kapsayan sosyal ve yenilikçi bir yapıya dönüşmüştür. 1961 Anayasasının 2. maddesinde yer alan "Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" ifadesi devletin genel yapısını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu ifade doğrultusunda devlet, sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır (1961 Anayasası Md. 2).

1961 Anayasasının çalışma hayatına yönelik düzenlemeleri 42, 43, 44, 45, 46 ve 47. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 42. maddesinde 'çalışma hakkı ve ödevi' "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirleri alır. Angarya yasaktır. Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir." şeklinde ifade edilmiş olup anayasal güvenceye alınmıştır (1961 Anayasası Md.

42). 1961 Anayasasının 46. maddesinde yapılan düzenleme ile kamu görevlisi ve işçi ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlar örgütlenme hakkı kapsamına alınmıştır. 1961 Anayasasının 46. maddesi; "Çalışanlar ve işçiler izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz" şeklinde düzenlenmiştir (1961 Anayasası md 46). 1961 Anayasasının 47. maddesinde ise çalışanların toplu sözleşme ve grev hakkı anayasal güvenceye alınmıştır. 47. maddede toplu sözleşme ve grev hakkı "İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir" şeklinde düzenlenmiştir (1961 Anayasası md 47). 1961 Anayasasının 58. maddesinde yapılan "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" düzenlemesi ile tüm vatandaşlara kamu hizmetine girme hakkı tanınmış, kamu hizmetine girişlerde sadece hizmetin gerekliliği olan niteliklerin liyakat esasları dahilinde yapılması gerektiği açıklanmıştır (1961 Anayasası Md. 58).

1961 Anayasasında yapılan düzenlemeler doğrultusunda 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Lokavt Kanunu düzenlenerek yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasası genel olarak çalışma hayatına yeni kazanımlar olarak

yansımıştır. 1961 Anayasasında çalışma hayatında yapılan düzenlemelerde öne çıkan önemli bir nokta da kamu görevlisi ve işçi arasındaki ayrımın doğrudan içeriğe yansımalarıdır. Bu dönemde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi anayasada sendikal bir hak olarak tanımlanmış fakat aynı zamanda sendikal mücadelenin önemli bir aracı olan grev hakkı tanımlanmamıştır. Bu düzenlemeler özellikle kamu görevlilerinin örgütlenmesine müteakip dönemlerde yansıyacak temel olgunun da başlangıcı olmuştur. Kamu görevlilerinin 1961 Anayasasında elde ettiği sendikal örgütlenme hakkı mücadele sonucu kazanılmış bir hak olmamış, hükümet tarafından kendilerine verilen bir hak olarak ortaya çıkmıştır. Sendikal örgütlenme hakkının yanında grev hakkının tanımlanmaması kamu görevlilerinin kontrol altında tutulması ve kamu hizmetinin kesintisiz olarak yerine getirilmesi için yapılmış bir uygulama olmuştur (Gülmez, 1994). Bu durum dönemin meclis çalışmalarında da rahatlıkla gözlemlenebilir. Sendikal haklarla ilgili mecliste yapılan çalışmalarda dönemin Çalışma Bakanı Bülent Ecevit vermiş olduğu bir önerge ile işçi ile kamu görevlilerine aynı düzenlemelerin yapılamayacağını savunmuştur (Koç, 2001: 4).

Kamu görevlilerine 1961 Anayasasında sendikalaşma hakkı tanındıktan dört yıl sonra 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Yasası ile kamu görevlilerinin sendikal hakları yasal şekline kavuşmuştur. Bu dönemden sonra kamu görevlileri hızlı bir şekilde sendikalaşmaya başlamıştır. Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber 1965 yılında 202, 1967 yılında 383, 1971 yılında 483 kamu görevlisi sendikası kurulmuştur (Tortop, 1971: 175).

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası toplam yirmi beş maddeden oluşmaktadır. 624 sayılı yasanın ilk maddesinde kamu görevlileri sendikalarının kuruluş amacını "İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak" şeklinde açıklanmıştır. Kanunda sendikaların "meslek birliği" veya "sendika" adı altında kurulabileceği ifade edilmiştir. Kanunun 2. maddesinde kamu görevlisi sendikası kurabilecek kişiler "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katıma bütçeli dairelerin, il özel idarelerinin, belediyelerin, köylerin, ve genel ve katıma bütçeli dairelere, il özel idarelerine veya belediyelere bağlı kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri ve yukarıda yazılı görevlerden emekliye ayrılmış olup emeklilikten gayri bir kanuni veya akdi statü içinde bulunmayan kimseler" olarak tanımlanmıştır. Kanunda kamu görevlileri sendikaları "Devlet Personeli Sendikaları, her bir kurumda veya kurumlar arasında, merkez veya taşra teşkilâtında, ayrı ayrı veya her bir kurumun genel bütünlüğünü veya bir kısmını veya bir meslek veya uzmanlık kolunu ve memurluklarını kapsayacak" şekilde ifade edilmiştir (624 sayılı Kanun).

624 sayılı Kanunda kamu görevlilerinin kendi istekleri ile sendikalara üye olma ve üyelikten çekilme hakkı olduğunu tanımlanmıştır. Kanunda kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklar;

- “Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyeleri ve raportörleri, Yüksek Hâkimler Kurulu Başkan ve üyeleri ve raportörleri, hâkimler ve savcılar ile Danıştay Başkan ve üyeleri, kanun sözcüleri ve yardımcıları;
- Sayıştay Başkan ve üyeleri, savcılar, raportörler ve denetçileri;
- Valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri;
- Müsteşarlar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin genel müdür yardımcıları;
- 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununun 2. maddesinin 1 sıralı bendinin 4. fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla askerî şahıslar ile Millî Savunma Bakanlığı ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları;
- 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununun 2 nci maddesinin 1 inci bendinin 4’üncü fıkrası hükmü saklı kalmak kaydıyla Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilâtı memurları;
- Millî İstihbarat Teşkilâtı (Millî Emniyet Hizmeti) memurları,
- Kanuna göre silâh taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu hizmeti personeli;
- Dışişleri Bakanlığı memurları ve dış misyonlar da çalışan memurlar;
- (Yönetim kurulundaki işçi temsilcisinin işçi sendikalarına üye olma hakkı saklı kalmak kaydıyla) kamu iktisadi teşebbüslerinin ve özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve teşekküllerin yönetim kurulu

üyeleri;

- Din ve ibadet işlerinde çalışanlar;
- Devlet personel heyeti başkan ve üyeleri” şeklinde belirlenmiştir (624 Sayılı Kanun).

Kanunun 14. maddesinde kamu görevlileri sendikalarına yasaklanmış faaliyetler açıklanmıştır. Kamu görevlileri sendikalarına siyasi faaliyette bulunma, grev girişiminde bulunma, grev yapmak, çalışma sistemine ilişkin toplantı ve gösteri yapmak yasaklanmıştır. Kamu görevlileri sendikaları kamu çalışma ilişkilerinin iyileştirilmesi ve kamu görevlilerinin kazanımlarda bulunması amacıyla yönetime katılma; personel hukukunu ilgilendiren konularda teklifler sunma, çalışma koşullarının iyileştirilerek verimliliği artırılması ve iş birliğinin sağlanması amacıyla kamu kurumlarının hizmete uygun sağlıklı bir duruma getirilmesi için teklif sunma hakkı verilmiştir (Akgeyik, 1994).

1961 Anayasası sonrasında 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ise dönemin kamu görevlilerine yönelik yapılan diğer önemli bir düzenleme olmuştur. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kamu görevlilerinin hizmet sunma şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilme şartlarını, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarıyla, aylık ve ödenekle ilgili özlük işlerini düzenleyen ayrıntılı bir yasa olmuştur. Kanunda kamu görevlilerinin kariyer imkânlarında liyakat anlayışı öne çıkmış, “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet

memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” ifadesi yer almıştır. Kamu görevlilerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olarak istihdam edilebileceği ifade edilirken sınıflandırmada yapmış oldukları kamu hizmetlerinin niteliği ve mesleklerinin temel kriter olduğu açıklanmıştır. Kanunda önemli bir düzenleme olarak kamu görevlisi istihdam şekillerinden sayılan işçiler için kanun hükümlerinin uygulanmayacağı ifadesi yer almıştır (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu). 1961 Anayasası sonrası dönemde kamu görevlilerine yönelik yapılan düzenlemelerle göreve giriş, hak, ödev ve sorumlulukları, sendikal örgütlenme hakları ayrıntılı bir şekilde çıkarılan kanunlarla düzenlenmiştir. Bu dönem yapılan düzenlemeler genel olarak kamu görevlilerin örgütlenme hakkı yönünden birçok eksiği barındırmasıyla beraber daha çok mücadeleden uzak mevcut yönetimle iş birliği üzerine kurgulanmış düzenlemeler olmuştur (Kutal, 1969:201). 624 sayılı Yasa özellikle bu dönem imzalanan uluslararası anlaşmalardan uzak, devletin katı denetimi altında bir kamu görevlilere sendikacılığını ortaya çıkarmıştır (Gülmez, 1991:33). Kamu görevlisi yöneticilerin sendikal güvenceye sahip olmamaları, sıklıkla mevcut durumu eleştirmelerine yol açmıştır. Bu durum da onların farklı yerlere atanmaları sonucunu doğurmuş ve etkin sendikacılık faaliyetleri sınırlandırılmıştır (Mihçioğlu, 1968). Tüm bu sınırlandırma ve olumsuzluklara rağmen 1960-1970 yılları arasında kamu görevlilerinin neredeyse yarısı sendika üyesi olmuştur. Bu dönem sendika üyesi olan kamu görevlilerinin birçoğu alt gelir grubunda bulunan kamu görevlileri olmuştur (Şaylan & Yemişçioğlu, 1975:23).

1961 Anayasası, 1971 yılında yapılan askeri müdahale ile değişikliğe uğramıştır. Bu müdahale sonrası kamu görevlilerinin özellikle örgütlenmesine yönelik düzenlemeler yeniden ele alınmıştır. Bu dönem 1961 Anayasasının 46. maddesi değişikliğe uğrayarak “çalışanlar” ifadesi “işçiler” olarak değiştirilmiş ve bu durumun sonucunda işçi statüsünde olmayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ortadan kalkmıştır. Bu düzenlemeyle kamu görevlilerinin sendikal hakları idare tarafından geri alınmıştır. 1971 yılında yapılan diğer bir düzenleme ile Anayasa’nın 16. maddesinde bulunan “kamu hizmetleri birliklerini düzenleyen kanunun Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacağı” ifadesi gereği meclise “Kamu Birlikleri Kanun Tasarısı” sunulmuştur. Aynı dönem 119. madde de yapılan “Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar” düzenlemesi ile kamu görevlilerinin siyasi ve sendikal faaliyetleri katı suretle yasaklanmıştır (Gözler, 2000: 77-85).

Kamu görevlilerine 1961 Anayasal düzenlemesiyle sınırlı da olsa tanınan sendikal haklar, 1971 yılında yapılan düzenleme ile tamamen ortadan kalkarken, statü ve ekonomik konularda da kayıplar oluşmuştur. 1971 yılından sonra 1980 dönemine kadar geçen sürede kamu görevlilerinin devletle olan ilişkisi standart bir düzeyde şekillenmiştir. Dönemin kendine ait ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeleri bu durumun şekillenmesinde en büyük etken olmuştur. (Kağnıcıoğlu, 1999).

1960-1980 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde; kamu görevlilerinin ayrıcalıklı statülerinin gerilemesiyle beraber ekonomik durumlarının kötüleştiği, özellikle işçi sendikacılığının etkin bir şekilde ortaya çıkması sonucunda işçi-kamu görevlisi arasındaki ücret farklılığının işçi lehine iyileştiği gözlenmektedir. Bu dönemde idarenin takdir yetkisi ile kamu görevlilerine tanımlanan sendikal örgütlenme hakkı yine idarenin takdiri ile geri alınmıştır. 1960-1980 dönemi kamu görevlileri açısından statü, ekonomik ve sendikal hakların gerilemeye başladığı bir dönem olarak değerlendirilebilir.

3.1.4. Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Görevlilerinin Çalışma Hayatının Genel Çerçevesi

1980 yılında yapılan askeri müdahale sonucu hazırlanan yeni anayasa toplumun her alanını etkilediği gibi çalışma hayatını da derinden etkilemiş, kamu görevlilerinin sosyal, ekonomik ve sendikal haklarında yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde dünya genelinde yaşanan küreselleşmenin de etkisiyle neo liberal politikalar etkisini artırmış, piyasa ekonomisi koşulları çalışma hayatında hissedilmeye başlanmıştır. Özellikle uluslararası rekabetin artması, uluslararası örgütlerin etkisini çoğaltması, teknolojinin gelişmesi ve bu durumun üretim modellerine yansımaları çalışma hayatının da yeniden düzenlenmesi ile sonuçlanmıştır (Dereli, 1995: 25).

1980 döneminde düzenlenen 1982 Anayasası ile hem toplumsal alan hem de çalışma hayatı yeniden şekillenmiştir. 1982 Anayasasının 2. maddesinde yer alan “Türkiye

Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” ifadesi ile devletin temel niteliği sosyal hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. 1982 Anayasasının 70. maddesinde kamu hizmetine girme “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” şeklinde düzenlenmiş ve her vatandaşa kamu görevlisi olma hakkı tanınmış, kamu görevine girmede liyakat öne çıkmıştır (1982 Anayasası).

1982 Anayasasında çalışma hayatına yönelik düzenlemeler 49 ile 55. maddeler arasında yer almıştır. Anayasada çalışma hakkı herkese tanımlanan bir hak olarak şekillenmiş, devlete ise çalışanların hayat seviyesini yükselterek çalışma hayatını iyileştirme görevi tanımlanmıştır. Anayasanın 51. maddesi ile sendika hakkı düzenlenmiştir. Anayasa ilk düzenlendiği süreçte kamu görevlilerine yönelik bir düzenleme içermezken daha sonra yapılan düzenleme ile kamu görevlileri açısından sendikal haklara yönelik tanımlama yapılmıştır. 51. maddede sendika hakkı “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. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının

hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” şeklinde düzenlenmiştir. Anayasada sendikal haklar yönünde kamu görevlilerine yönelik bir kısıtlama bulunmamakla beraber kanunla düzenleme yapılması ifade edilmiştir (1982 Anayasası).

1982 Anayasası ilk düzenlendiği zaman kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesiyle ilgili doğrudan bir düzenleme içermemekteydi. Kamu görevlilerine yönelik izin veren veya yasaklayan bir durumun olmaması konuyu tartışmaya açık bir noktaya getirmiştir. Bu durumla birlikte özellikle Anayasanın 90. maddesinde usulüne uygun imzalanan uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde sayılması kamu görevlilerinin lehine sendikal hakların gelişmesini sağlamıştır (Benli,2003: 90-100). Bu dönemde imzalanan;

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 sayılı Toplu Pazarlık ve Örgütlenme Hakkı Sözleşmesi ve 151 sayılı Çalışma İlişkileri Sözleşmesi kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişmesinde etkili olmuştur (Güneş, 2013).

Bu dönemde kamu görevlileri, farklı alanlarda bir araya gelerek sendikal örgütlenme yönünde çalışmalar yapmaya başlamıştır. 1988 yılında kurulan Eğitimciler Derneği kamu görevlilerin örgütlenmesi açısından önemli bir kuruluş olmuştur (Gülmez, 2001; Benli, 2003: 110). 1982 Anayasası kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi açısından herhangi bir düzenlemeye yer vermezken toplu sözleşme ve grev hakkını sadece işçiler açısından tanımlamıştır. Kamu görevlileri açısından grev, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Madde 27'de yapılan düzenleme ile yasaklanmıştır. Sendikal hakların yorumu açık yapısı grev açısından kısıtlama oluşturmuştur.

1982 Anayasasının, sendikal hakların kişi yönünden uygulama alanını oluşturan işçi kavramı, 1995 yılında yapılan değişiklik ile yeni bir noktaya ulaşmıştır. Buna göre Anayasanın 53. maddesine “...kamu görevlilerinin kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan sendikalar ve üst kuruluşlar...” ifadeleri eklenmiştir. Bu doğrultuda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu değiştirilmiş ve 22. maddeye “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilirler ve bunlara üye olabilirler” açıklamaları eklenmiştir (Gülmez, 2001). Yapılan düzenlemeler sonucunda anayasanın 51. Maddesi “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.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. Aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” şeklinde düzenlenmiştir (1982 Anayasası). Bu düzenlemeler sonucunda kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesinin önündeki yasal durum açıklığa kavuşmuştur.

Yapılan yasal düzenlemeler sonucunda sendikal örgütlenme hakkını elde eden kamu görevlilerine yönelik 12.07.2001 tarih 24460 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu önemli bir sendikal kazanım olmuştur. 1961 Anayasasından sonra tekrar sendikal yasalarını elde eden kamu görevlileri hızlı bir şekilde örgütlenmeye başlamışlardır. 2001 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, 8'i geçici olmak üzere toplam 54 maddeden meydana gelmektedir. Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girdikten sonra yayınlanan “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ” ile “Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönet-

melik” kanununun işleyişini sağlayan iki önemli yasal düzenleme olmuştur.

4688 Sayılı Kanun, kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesi için önemli bir düzenleme olmasına rağmen özellikle grev ve toplu sözleşme yönünden eksik olması kamu çalışanlarının sendikal faaliyetlerini önemli araçlardan mahrum bir şekilde yapmasına neden olmuştur. 2010 yılında yapılan referandum ile alınan kararlar doğrultusunda 1982 Anayasasında değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklik sonucu 2012 yılında 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 28261 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme ile cumhuriyet tarihinde ilk defa kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmış ve Kanunun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun” iken “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik bir düzenleme olmamasına rağmen sendikal haklar ve toplu sözleşme hakkı yasalarla güvence altına alınmıştır.

Türkiye’de kamu görevlilerine yönelik anayasalarda yapılan düzenlemeler ve çalışma hayatı genel olarak değerlendirildiğinde;

Türkiye’de kamu görevlilerinin sosyal, ekonomik ve sendikal haklarına yönelik düzenlemeler her dönem farklı yasalarla güvence altına alınmıştır. Kamu görevlilerinin çalışma hayatına yönelik yapılan düzenlemelerde öne çıkan nokta, her dönemin kendine ait siyasi ve ekonomik durumunun yasal çerçevenin belirlenmesinde etkili olmasıdır. Kamu görevlileri dönemsel olarak çalışma hayatına yönelik farklı haklara sahip olmuşlardır.

Tablo-1'de kamu görevlilerine yönelik anayasal düzenleme ve çalışma hayatı genel olarak verilmiştir. Kamu görevlilerinin Cumhuriyet öncesi dönemde ve cumhuriyetin ilk yıllarında sahip oldukları ayrıcalıklı statü ve ekonomik şartlar çalışma şartlarının iyi bir düzeyde olmasını sağlarken, örgütlenme yönünde eğilimlerin ortaya çıkmamasına neden olmuştur. Zaman içinde işçi sendikalarının işçi sınıfına yönelik kazanımları ve siyasi yapıda çok partili sisteme geçişle

birlikte bürokrasinin azalan etkisi kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarında gerilemeye ve ciddi kayıplara neden olmuştur. Bu durum karşısında sendikal örgütlenmeyi tercih eden kamu görevlilerinin çalışma hayatına yönelik kazanımlarda bulunması kolay olmamıştır.

Tablo-1: Türkiye'de Kamu Görevlilerine Yönelik Yasal Düzenlemeler

Tablo 1: Türkiye'de Kamu Görevlilerine Yönelik Yasal Düzenlemeler		
Dönemler	Düzenleme	İçerik
Cumhuriyet Öncesi Dönem	Polis Nizamnamesi	Kolluk kuvvetlerine her türlü eylemi zorla yasaklama yetkisi verilmiştir.
	Memurin Kanunu Maaş Kanunu	Kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.
	Tatil-i Eşgal Yasası	Kamu görevlilerine sendika yasağı gelmiştir.
	Dilaver Paşa Nizamnamesi	Kamu görevlilerini doğrudan ilgilendiren bir düzenleme yoktur. Bölgesel olarak çalışma koşullarına yönelik yapılmış bir düzenlemedir.
	Mecelle	Çalışma Koşullarına yönelik düzenlemedir.
	Takriri Sükun Kanunu	Örgütlenme hakkı bütünüyle yasaklanmıştır.
1923 - 1960 Yılları Arası Dönem	3008 Sayılı İş Kanunu	Çalışma hayatına yönelik düzenlemedir.
	Cemiyetler Yasası	Kamu görevlilerine dernek kurma ve örgütlenme yasaklanmıştır.
	5018 Sayılı Sendikalar Kanunu	Kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmamıştır.
1960 - 1980 Yılları Arası Dönemi	1961 Anayasası	Kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmıştır.
	624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu	Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı verilmiştir.
	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	1972 yılında kaldırılan 22. Madde ile kamu görevlilerinin sendika yasağı gelmiştir. Kamu görevlilerinin özlük haklarına yönelik düzenlemedir.
	1971 Anayasa Değişikliği	Kamu görevlilerine sendikal örgütlenme yasağı getirilmiştir.

1980 Sonrası Dönem	1982 Anayasası	Sendika hakkı yalnızca işçiler için öngörülmüş, kamu görevlileri açısından bir düzenleme yapılmamıştır.
	87 ve 151 Sayılı ILO Sözleşmelerinin İmzalanması	Kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından son derece önemli olan ILO sözleşmeleri imzalanmış, bu durum sendikal örgütlenmenin önünü açmıştır.
	2001 Anayasa Değişikliği	Sendika hakkı tekrar 1961 Anayasasındaki gibi tüm çalışanlara tanınmıştır.
	4688 sayılı Kamu Görevlileri Send. Kanunu	Kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmıştır.
	6289 Sayılı Kanun	Kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de kamu görevlileri, çalışma hayatına yönelik farklı kazanımlar elde etmiştir. 1980 sonrası dönemde özellikle dışa açılım politikaları ve uluslararası sözleşmelerin etkisi günümüzde kamu görevlilerinin çalışma hayatının şekillenmesinde etkili olmuştur.

Sendikal örgütlenme hakkına sahip oldukları dönemlerde hızlı bir şekilde örgütlenen

kamu görevlileri Cumhuriyet Döneminde hiçbir zaman grev hakkına sahip olamamışlardır. Kamu görevlileri Cumhuriyetin kurulmasından 89 yıl sonra 2012 yılında toplu sözleşme hakkını elde etmişlerdir. Kamu görevlilerinin ekonomik, sendikal ve sosyal hakları her dönem mevcut hükümetlerin uygun gördüğü düzeyde düzenlenen yasalar ile şekillenmiştir.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

1982 Anayasasında Çalışma
Hayatına İlişkin
Düzenlemeler
ve Güncel Sorunlar

4. 1982 Anayasasında Çalışma Hayatına İlişkin Düzenlemeler ve Güncel Sorunlar

4.1. 1982 Anayasası Oluşum Süreci ve Dönemsel Gelişmeler

Türkiye’de 1970’li yılların ekonomik ve sosyal yönden buhranlı yıllar ihtiva etmesi 1980’e doğru gelinirken değişen dünya düzeni ile birlikte yeni bir ekonomik, sosyal ve hukuki zihniyeti de gerekli kılmıştır. Bu açıdan 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından ciddi karakter farklılıklarına haiz olmuştur. 1982 Anayasasının muhtevasında haklar tanınmış olsa da hemen ardından sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Zikredilen bu durum anayasanın sendikal haklar bölümünde de aynı şekilde teşkil etmiştir. Sendikal haklar ile ilgili maddelere bakıldığında çalışanların tamamına tanınmadığı ve bir sınırlama getirildiği göze çarpmıştır. Ancak hassasiyetle ifade edilmelidir ki özellikle kamu görevlilerinin sendikal hakları hususunda anayasada her ne kadar bir hak tanınmış olmasa da herhangi bir yasak da getirilmemiştir. Dolayısıyla bu muğlak durum uzun yıllar süren yorum farklılıklarına ortam hazırlamıştır. Ekseriyetle yapılan yorum ise kanun koyucu tarafından kamu görevlilerinin sendikalaşma hususunda bir yasakla karşı karşıya bırakılmaması durumunun yasa koyucuya bir düzenleme alanı bırakmış olmasıdır (Cerev, 2014: 30). 1990’lı yıllardan itibaren kamu görevlilerinin sendikal hakla-

rına ilişkin yapılan düzenlemelerin yetersiz kaldığı söylenebilir. Ancak yine de yukarıda ifade edilen belirsizlik nedeniyle kamu görevlilerinin 2001 yılına kadar örgütlenme çalışmaları olduğu da görülmüştür. 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kanunla birlikte yasal zemine oturan kamu görevlilerinin sendikal hak durumunun neticesinde anayasal bir engel olmamasının da etkisi örgütlenme çalışmalarını genişletmiş ve hızlandırmıştır. Sürecin ilk başına yani 1982 Anayasasının hazırlanma dönemine bakıldığında kamu görevlileri sendikacılığı hususunda verilen beyanlar bu hakkın huzursuzluk ve karmaşa çıkaracağını ve henüz bu hakkın tevdi edilmesinin zamanı olmadığını ortaya koymuştur (Mahiroğulları, 2010: 72).

1982 Anayasasının oluşum süreci geniş perspektiften değerlendirildiğinde demokratik bir sürecin işlemediği rahatlıkla görülebilir. İfade edilmelidir ki tarihsel süreç göz önüne alındığında bu durum 1961 Anayasasının hazırlanış süreci ile tezatlık teşkil etmektedir. Her ne kadar 1982 Anayasasının hazırlanma aşamasında bir Danışma Meclisi kurulmuş ve bu meclisin kuruluş aşamasında birbirinden çok farklı meslek

grupları bir araya getirilmiş olsa da (öğretim üyeleri, emekliler, öğretmenler, sendikacılar, toprak sahipleri vb.) ortaya çıkarılan metin katılımcı, demokratik ve süreklilik arz edebilecek bir anayasa olma niteliğinden görece mahrum bir mahiyette oluşmuştur. Gerçekten de dönemin Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı'nın "Şu anda en büyük güçlüğümüz, demokratik bir anayasayı demokratik olmayan bir ortamda yapmaktan kaynaklanıyor" ifadesi de bu duruma bir kanıt taşır mahiyette olmuştur (Toprak, 2020: 180). Aynı zamanda 82 Anayasasının referandumu öncesinde Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK), Anayasanın tanıtım konuşmalarına herhangi bir eleştiri yapılamayacağına ilişkin bildirisini de yeni anayasa metninin oluşum süreci hakkında çok ciddi bir fikir vermektedir.

1982 Anayasası, selevi olan anayasanın aksine özgürlük, haklar ve bunların kullanımı konusunda farklı bir görüş içerisindedir. Bireyler, kendilerine verilen hak ve hürriyetleri kullanırken bazı sorumlulukları da gözetmekle mükelleftirler. Örneğin bireyler verilen hak ve özgürlükleri vatanın ve milletin bütünlüğünü bozmaya neden oluşturacak şekilde kullanamazlar. Dolayısıyla bireylerin sahip olduğu hak ve hürriyetler, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, cumhuriyeti, kamu düzenini koruma ama-

cıyla gerekli görüldüğü takdirde kanun yoluyla sınırlandırılabilir (Burnaz, 2002: 69).

1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi sosyal devlet ilkesine yer vererek bu zihniyeti devam ettirmiş gibi görünse de metnin içerisinde yer alan sosyal devlet anlayışının yapısında selevi anayasaya göre değişiklikler ortaya çıkmıştır. Örneğin 1982 Anayasası sosyal devlet ilkesi başlığı altında güçsüz kişilere kol kanat germe hedefini ortaya koymamış ve metin de bu düşünceyle yazılmamıştır. Bununla birlikte hem önceki anayasadan farklılaşan hem de genel konjonktür kapsamındaki zihniyet değişimini ortaya koyması açısından önemli bir husus olan devlet ve birey ilişkisi olmuştur. Özellikle 1971 Muhtırası ile birlikte devlet ve birey arasındaki etkileşimli ve birbirini tamamlayan ilişkinin yapısı ve felsefesi kanun koyucu tarafından değiştirilerek, birey dışarı doğru itilmiş ve devletin birey karşısında korunması amaçlanmıştır. Mezkûr düşünce 1982 Anayasasında da aynen devam etmiştir. Dolayısıyla özgürlüklere ve yeni haklara odaklanan, bunları ön plana çıkaran 1961 Anayasasının aksine 1982 Anayasası özgürlükleri tevdi etse bile hemen ardından getirdiği sınırlamalarla farklı bir yapı ortaya koymuş ve daha sert bir anlayışa sahip olmuştur (Uçkan, 2011: 11).

4.2. Kamu Görevlileri Açısından Sendika Hakkı

Demokratik toplumların en önemli aktörlerinden birisi olan işçi sendikaları, işçilerin ekonomik, sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla çalışma hayatında karşılaşılan sorunların adalet ve eşitlik felsefesi içerisinde iyileştirilmesi, düzenlenmesi ve geliştirilmesi için kurulan örgütlerdir. İşçi sendikaları ülkelerin işgücü piyasalarında adaletli bir gelir dağılımı oluşturması bakımından önemli roller oynamış ve sanayi devriminden bu yana endüstri ilişkilerinin vazgeçilmez bir unsuru olarak tarih sahnesindeki yerini almıştır (Selamoğlu, 2003: 68). İşçilerin çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelen örgütler olması bakımından da tarihsel süreç içerisinde sendika kavramı genellikle işçiler ile anılmıştır. Lakin sendika kavramı sadece işçileri değil aynı zamanda işveren ve kamu görevlilerini de kapsamına alan geniş anlamda düşünülmesi gereken bir kavramdır. Fakat 18. yüzyılın ikinci yarısı itibariyle gerçekleşen Sanayi Devrimi sonrasında ve 19. yüzyıl boyunca özellikle Avrupa'da işçi sendikalarının kanlı mücadeleler vermesi, kamu görevlilerinin ve işverenlerin işçilere nazaran daha iyi şartlarda ve imkânlarda çalışmakta oluşu kavramın işçilerle anılmasına sebep olmuştur. Bu sebeple kamu görevlileri sendikacılığı ve işveren sendikacılığı, işçi sendikalarından daha sonra ortaya çıkan kavramlar olmuşlardır. Nitekim kamu görevlilerinin devlet ile kendilerini bütünleştirmeleri sendikalaşma süreçlerine daha geç katılmalarında bir başka

etken olarak göze çarpmaktadır. Bu sebepler doğrultusunda kamu görevlileri sendikacılığının bütün dünyada olduğu üzere Türkiye'de de işçi sendikalarından daha sonra örgütlendiği ve işçi sendikalarının Avrupa'da giriştiği kanlı mücadeleden daha farklı bir yol izlediğini ifade etmek yanlış olmayacaktır (Turan, 1999: 1). Bu noktada akıllara gelen soru kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkmasına etkili olan sebeplerin neler olduğudur. 20. Yüzyıldaki ekonomik, sosyal ve kültürel alandaki gelişmeler, küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu demokratikleşme hareketlerinin ve özgürlüğünün dünya genelinde yaygınlaşması, devletin sorgulanmaya başlaması, üretimde çeşitliliğin artması ve dolayısı ile kamuda yeniden yapılanma sürecine girilmesi, kamuda istihdam edilecek kişi sayısının artışı ve buna bağlı olarak kamu personelinin aynı işi yapmalarına rağmen farklı statülerde, ücretlerde çalışıyor olması ve en önemlisi dünyada bu gelişmeler yaşanırken işçi sendikalarının altın çağını yaşayıp istediklerini elde ediyor olması kamu sendikacılığının ortaya çıkış sebepleri olarak sayılabilir (Turan, 1999: 1). Dolayısı ile dünya üzerinde 1960'lı yıllarda kendisini göstermeye başlayan kamu sendikacılığı 1970 yılına gelindiğinde neredeyse bütün Avrupa'ya yayılmıştır. 1990'lı yıllarda ise kamu kesimindeki sendikaların artık çıkar mücadelesi içerisine girmesi bütün dünya ülkeleri üzerinde yaşanan bir gelişme haline gelmiştir. Kamu kesiminin 1960'lı yıllardan

1990'lı yıllara gelene kadar bütün dünyada hızlı bir şekilde gelişmesi kamu kesiminde toplu halde benzer sorunları yaşayan kişilerin özel sektör çalışanlarına göre daha hızlı şekilde örgütlenebilmesinden kaynaklanmaktadır (Kocaoğlu, 2007: 25).

Gülmez'in de ifade ettiği üzere kamu görevlilerinin sendikalaşmaları hukuki açıdan dünya üzerinde iki farklı yöntemle ele alınmaktadır. Bu yöntemlerden ilki, kamu görevlileri ile işçilerin aynı statüde değerlendirilip aynı kanuna tabi tutulmaları, ikinci yöntem ise kamu görevlilerinin işçilere göre özel bir kanunla sendikalaşmasına imkân sağlanmasıdır. Türkiye de dünya üzerinde pek çok ülkenin yaptığı şekilde kamu görevlilerini işçi statüsünden ayırmış ve kamu görevlileri sendikacılığını özel bir kanunla düzenlemiştir (Gülmez, 1996: 51).

Türkiye'nin 1932 yılında ILO'ya üye olması ve ILO'nun uluslararası anlaşmalarını kabul etmesi kendi iç mevzuatını da bu uluslararası kurallara uygun hale getirmesini zorunlu kılmıştır (Turan, 1999: 2). Türkiye, ILO Anayasasında özellikle belirtilen sendika kurma özgürlüğünü de aynı tarihte kabul etmiştir. Daha sonra imzalamış olduğu 87 sayılı Sendika Hürriyeti ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması Sözleşmesi ile 98 sayılı "Teşkilatlanma ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına" yönelik sözleşmelerle sendika kurma ve örgütlenme hakkını kendi yasal mevzuatlarında da uygulayacağını taahhüdünü vermiştir. Çalışma hayatına ilişkin ILO'nun en temel iki sözleşmesinin yanında 1992 tarihinde Türkiye tarafından imzalanan 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Teşkilatlanma Hakkının Korunması ve Çalışma Şartlarının Belirlenmesi Sözleşmesi

ile de kamu görevlilerine sendikal haklar verilmesini kabul etmiştir (Turan, 1999: 3). ILO sözleşmelerinin yanı sıra diğer Avrupa Kuruluşları ile de imzalanan sözleşmelerde Türkiye'de kamu görevlilerinin sendika kurabilmelerine imkân oluşturmuştur. Nitekim özellikle ILO ve diğer Avrupa Kuruluşları ile imzalanan anlaşmalarda sendika kurma hakkı sadece işçiye verilen bir hak olarak ifade edilmemekte, tüm çalışanları kapsayan bir hak niteliğinde yer almaktadır (Gülmez, 1996: 7). Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'de de Avrupa'dakine benzer şekilde kamu görevlileri sendikacılığı süreci geç kalmış bir şekilde oluşmuştur. Bu minvalde ülkenin kamu görevlilerine ilişkin sendikalaşma sürecinin iç yapılanması da 1960'lı yıllardan sonrasına tekabül etmektedir (Güneş, 2013: 68-70).

Türkiye, kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin ilk ve en önemli adımı 1961 Anayasasında atmıştır. 1961 Anayasasının 46. maddesindeki ifadeye göre sendikal hakların işçi ve işverenden ziyade tüm çalışanlara verildiği görülmektedir. Nitekim ilgili maddede çalışan ifadesinin kullanılması kamu sendikacılığının da önünü açmıştır. Ancak 1961 anayasasında işçi niteliğine sahip olmayan kamu görevlilerinin sendikacılığa ilişkin haklarının kanunla düzenleneceği ifadesine yer verilerek bütün kamu görevlilerinin benzer sendika haklarına sahip olamayacaklarını ifade edilmiştir. Buna rağmen 1961 Anayasasında çalışan ifadesinin kullanılması ve 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu'nun çıkarılması, kamu sendikacılığı için önemli bir adım olmaktan ziyade yasal bir güvence ile koruma altına alındığını göstermektedir (Bülbül, 2009: 32).

12 Eylül Darbesinden sonra 1982 yılında düzenlenen yeni Anayasada sendika kurma hakkı 51. maddede düzenlenmiştir. Anayasanın ilgili maddesinde sendika kurma hakkının sadece işçi ve işverenlere verildiğini kamu görevlisi ya da çalışan ifadesinin kullanılmadığını belirtmek gerekir. Ancak bu durum 1961 Anayasası ve 624 sayılı kanunla elde edilmiş haklarından vazgeçmek istemeyen kamu görevlilerinin mücadelesini sürdürmelerine engel olmamıştır. Nitekim Türkiye'nin imzalamış olduğu uluslararası sözleşmeler ve 1982 Anayasasının 90. maddesi gereği uluslararası antlaşmaların niteliği ülkede kamu görevlilerinin sendikal haklarının varlığı şeklinde yorumlanmıştır. Özellikle öğretmenlerin örgütlü hareketleri bu dönem için kayda değer sendikacılık hareketlerindedir (Öztek, 2009: 5).

Türkiye'deki kamu sendikacılığı için hiç şüphesiz en önemli tarihin 1961 olduğu ve bunu izleyen diğer bir önemli dönem de 1993 yılı olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu dönemler kamu sendikacılığı bakımından yasal zeminin olduğu ve hakların elde edildiği dönemlerdir (Güneş, 2013: 72). Özellikle yukarıda da ifade edilen 151 sayılı ILO sözleşmesinin 1992 yılında kabulü kamu sendikacılığı için literatürde yoğun tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar kamu sendikacılığının yasal bir zemin kazanıp kazanmadığına ilişkin olmuştur. Nitekim bir tarafa göre kamu sendikacılığı 151 sayılı sözleşmenin kabulü ile birlikte meşru bir zeminde yer almaya başladığı ifade edilirken; diğer tarafça bu sözleşmenin tek başına imza edilmesinin kamu sendikacılığı açısından meşru bir zemin oluşturmadığını bu hakkın meşrulaşması

için ancak iç mevzuatın da düzenlenmesi gerektiğini savunmuştur. Bu sorunun, hükümet tarafından giderilmesi amacıyla 1993 yılında yayınlanan bir Başbakanlık Genelgesi ile Anayasanın 53. maddesi düzenlenmiş, kamu görevlilerinin sendika kurma ve üst kuruluşlara üye olma hakkının önü açılmıştır (Arslan, 2009: 54). Ancak mevzuatta yapılan bu ve benzeri düzenlemeler olmasına rağmen kamu sendikacılığına ilişkin karmaşık devam etmiş çünkü kamu sendikacılığına yönelik yapılan bu düzenlemeler yasal bir çerçeve ile belirlenmemiş dolayısı ile yorum farkları devam etmiştir. Bu düzenlemeler toplumsal huzur ve çalışma barışına ilişkin öneriler şeklinde literatürdeki yerini almıştır (Benli, 2011: 96). Kanunun Başbakanlık genelgeleri ile yüzeysel bir şekilde yapılmış olması, kamu çalışanlarına yönelik göstermelik düzenlemeler olduğu şeklindeki tartışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kamu sendikacılığına ilişkin yasal bir düzenleme yapılmasına dair tartışmalar dönem boyunca devam etmiştir. Buna istinaden anayasadaki düzenlemeleri takip eden yıllarda hükümetlerin hararetli görüşmeleri sonucunda 2001 yılı itibarıyla 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe girebilmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği yıllar itibarıyla 1982 Anayasasının temel ilkelerinden farklılaşmadığı ve toplu görüşme düzenine yer verdiği görülmektedir. Ancak 2011 yılında yapılan değişikliklerle birlikte toplu görüşme düzeni yerini Toplu Sözleşme düzenine bırakmıştır (Güneş, 2013: 72-76).

2010 yılında Anayasada, çalışma hayatına ilişkin yapılan değişiklikler kamu görevlilerinin örgütlenmesi bakımından önem arz

etmektedir. Nitekim Anayasanın 53. maddesine eklenen fıkra ile “memurlara ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı” verilmiştir. Ancak toplu sözleşme yapma sırasında uyuşmazlık çıkması halinde içerisinde kamu görevlileri temsilcilerinin de yer aldığı “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” oluşturulması kararı alınmış ve uyuşmazlığın çözümünün burada bağlayıcı bir şekilde sonlanacağı ifade edilmiştir. Aynı zaman da Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun almış olduğu kararın kesin ve bağlayıcı olduğu belirtilerek karara ilişkin dava yolu kapanmıştır (Yücel, 2012: 92).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 2010 yılında yapılan anayasal değişikliklerle birlikte 6289 sayılı Kanunla yeniden düzenlenerek 2012 yılında “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” adıyla yeniden kabul edilmiştir. 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte 25 olan bakanlık sayısının 16’ya indirilmesi ve yapılan diğer düzenlemeler çalışma hayatını etkilemiştir. Bu değişikliklerden 4688 sayılı Kanun da nasibini almıştır. Nitekim bu Kanunun 2,15,19, 21, 24, 29 ve 34. maddeleri değiştirilerek geçici 15. maddenin eklenmesi ile 4688 sayılı Kanunda bazıları küçük sayılabilecek olsa bile esaslı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki 21. maddede yer alan “Kamu Personeli Danışma Kuruluna” kimlerin katılacağına Cumhurbaşkanlığı tarafından belirleneceğidir.

Kanunun 29. maddesinde ise “topluların sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi”ne sahip kişilere ilişkin yapılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının belirleyeceği yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenecek olan bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri, Kamu İşveren Heyeti’ni oluşturacak ifadesi kullanılmıştır. Bir diğer değişiklik ise 34. maddedeki Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna ilişkin yapılan değişikliktir.

Özetle 1961 Anayasasının 41. maddesi ile kamu görevlileri sendikaları yasal düzeyde ilk haklarını elde etmiş, 1982 Anayasası ve sonrasında 4688 sayılı Kanunla sendika ve toplu sözleşme haklarını yasal zemine oturtmuştur. Görüldüğü üzere kamu sendikacılığı da işçi sendikacılığına benzer şekilde Türkiye’de Avrupa’daki süreçten farklı olarak zorlu mücadeleler yapılarak elde edilmemiş onun yerine yasal düzenlemelerle kazanılmıştır. Bu durum sendikacılığın doğası gereği bazı süreçlerde pasif kalınmasına sebep vermiştir. Ancak 4688 sayılı Kanun çerçevesinde kamu görevlilerine ilişkin yapılan düzenlemeler pek çok soru işaretli alanı ortadan kaldırmasına rağmen ilgili kanunda daha detaylı düzenlemelerin yapılması kamu sendikacılığı açısından daha etkin olacaktır. Kamu görevlilerine ilişkin grev hakkı ve toplu sözleşme hakkı sendikal haklar ile ayrılmaz bir bütün olması hasebiyle takip eden başlıklarda daha detaylı açıklanacaktır.

4.3. Kamu Görevlileri Açısından Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu sözleşme hakkı, Türkiye'nin diğer önem arz eden sözleşmelere oranla erken tarihte imzaladığı ILO'nun 98 sayılı Sözleşmesinde yer alan ve herhangi bir ayırım ve sınırlama gözetilmeksizin tüm çalışanlara verilmiş bir haktır. Sözleşmenin 4. maddesi incelendiğinde "kollektif mukaveleler" ifadesinin yer aldığı görülecektir. Maddenin devamında toplu sözleşmeden yararlanabilmesi için önlemlerin alınması hususunda bir ifade de yer almaktadır. Bu sözleşmeden hareketle -mezkûr sözleşmenin Türkiye'de 1952 yılında yürürlüğe girdiği göz önüne alınırsa- devletlerin gönüllü pazarlık hususunda yol açıcı ve destek sağlayıcı bir aktör konumunda olması gerekmektedir. Bu konuyla ilgili herhangi bir engel ya da kısıtlayıcı tavır söz konusu olmamalıdır. Çünkü uluslararası sözleşmeler kanun niteliği taşımaktadır.

Türkiye her ne kadar toplu sözleşme hakkındaki bu uluslararası nitelikteki sözleşmeyi erken bir tarih olan 1952 yılında kabul ederek yürürlüğe koymuş olsa da tam anlamıyla uygulanamamıştır. Özellikle ifade edilmelidir ki 1971 Muhtırası sonrasındaki süreç göz önüne alındığında kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki kayıplar hem tevdi edilen hakların alınması nedeniyle demokrasi zihniyetinin düzlemine ters düşmüş hem de uluslararası nitelik taşıyan ILO Sözleşmesinin muhteviyatı açısından tezatlık barındırmıştır. ILO süreç boyunca hem bu

başlıkta hem de diğer konular sebebiyle (87 sayılı sözleşmenin uzun bir süre kabul edilmemesi vb.) Türkiye'ye ciddi eleştirilerde bulunmuştur.

Kavramsal temelde bakılacak olursa toplu sözleşme kamu görevlileri özelinde bir kavramdır. Aynı düzlem, temel ve içeriğe sahip bir süreç olmasına rağmen işçilere ait olan toplu iş sözleşmesi kavramı ise kamu görevlileri için kullanılmamaktadır. Zira genel kapsamda bakıldığında kamu görevlilerinin hizmet üreten bir faaliyette bulunmalarından dolayı kavram kamu görevlileri söz konusu olduğunda "Toplu Sözleşme" halini almıştır (Zengin, 2012: 145).

Genel çerçevede toplu sözleşmeye bakıldığında kamu görevlilerinin çalışma şartlarını belirleme hususundaki süreci bir pazarlık/müzakere haline getirerek yetki paylaşımına gitmektedir (Arıcı, 2014: 10). Bu noktada herhangi bir muğlaklığa ya da taraflar arasında çatışmaya yol açmamak için mezkûr pazarlık sürecinde hangi başlıkların konuşulacağı ve pazarlık edileceği hususu kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenlemeye yönelik hususi kanun olan 4688 sayılı Kanunda belirtilmiştir.

Kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına 4688 Sayılı Kanunla da tam olarak kavuşmamıştır. Zira mezkûr Kanunla birlikte kamu görevlileri açısından toplu sözleşme hakkı oldukça sınırlı bir düzeyde kalmış ve toplu

görüşme niteliğinde yürütülen çalışmalarla hak ve menfaat elde edilmeye çalışılmıştır. (Güneş, 2013: 73). Öyle ki toplu pazarlık görüşmelerinde herhangi bir anlaşma sağlanamaması durumunda kamu görevlilerine grev hakkı verilmemiş ve sürecin sonuna ulaşması konusunda kamu görevlilerinin manevra alanı ciddi oranda daraltılmıştır. 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra dahi kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakları hususundaki tartışmalar 2010 tarihindeki Anayasa değişikliğine kadar devam etmiştir.

Toplu sözleşmenin önemi, sürecin demokrasi rejimi içerisinde gelir dağılımına, yönetime katılıma, taraflar arasındaki müzakere

ilişkilerini geliştirme konusundaki olumlu etkileri düşünüldüğünde ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı toplu sözleşmenin sınırlandırılması, kapsamının daraltılması, bir grup çalışana verilmesi, tamamen yasaklanması hiçbir uluslararası norma ve ilkeye uymadığı gibi demokrasi felsefesine de ters düşmektedir. Kutal da ILO uzmanlarının herhangi bir şekilde toplu pazarlığın sınırlandırmayacağını ve bu noktadan hareketle olası bir şekilde sınırlandırma gerçekleştirildiğinde uluslararası sözleşme ve normlara aykırı davranılmış olunacağından ötürü devletlerin gereken önlemlerin almakla mükellef olduklarını ifade etmiştir (Kutal, 2011: 492).

4.4. Kamu Görevlileri Açısından Toplu Sözleşme Hakkı

2010 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği ile kamu görevlileri toplu sözleşme yapabilme imkânına sahip olmuşlardır. Uluslararası düzeyde, yetkili kişilerin karşılıklı olarak bir araya gelerek ileri sürdükleri şartlar üzerinde anlaşma sağlayabilme ve sonucunda toplu sözleşme yapabilme amacıyla görüşmelerin yürütülmesi esas olsa da ülkemizde bu durum farklı ilerlemiştir. Kamu idaresi karşısında bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyon ve her biri hizmet kolunda yetkili sendikaların yanında üye sayısı bakımından ikinci ve üçüncü konfederasyonlarında görüşmelere katılımına cevaz veren hüküm yetkinin bölünmesi sebebiyle kamu görevlilerinin pazarlık gücünde azalmaya neden olmaktadır. Bunun yanında karşılıklı tekliflerle yürütülmesi gereken toplu sözleşme görüşmelerinin sadece yetkili kamu görevlileri temsilcilerinin sunmuş olduğu tekliflerle yürütülmeye çalışılması önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplu sözleşme görüşmeleri her zaman anlaşma ile sonuçlanamayabilir. Anlaşma ile sonuçlanmayan görüşmelerin barışçıl veya mücadeleci yöntemlerle çözüme kavuşturulması ülkelerin kanunlarına mümkündür (Canbolat, 2013: 248-250). İş hukukunun taraflara vermiş olduğu en önemli güvencelerden birisi toplu iş ilişkilerinde tarafların barışçıl çözüm yollarını tükettiklerinde karşı tarafla mücadele yoluna gidebilmesidir. Bu

mücadele yollarından da en önemli olan hiç şüphesiz işçilere tanınmış olan grev hakkıdır. Grev hakkı, çalışanların ve örgütlerinin ekonomik ve sosyal şartlarını korumak ve geliştirebilmek amacıyla işverenlerine baskı kurmak yoluyla uyuşmazlığı çözüme kavuşturma süreci olarak ifade edilebilir (Sur, 1987: 7). Barışçıl çözüm yollarının tükenmesi ile birlikte çalışanların hissettikleri adaletsizliği gidermek amacıyla başvurdukları grev hakkı yapısı gereği maliyetli bir mücadele aracıdır. Bu maliyet hem çalışana hem de işverene yansıdığı için bu yolun seçilmesi kolay ve hızlı bir şekilde olmamaktadır. Nitekim öncelikle barışçıl çözüm yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir.

Mücadeleci çözüm aracı olarak grev özellikle işçi tarafı için en önemli silah olarak endüstri ilişkileri literatüründe yer almaktadır. Ancak kamu görevlileri açısından değerlendirildiğinde durum farklılaşmaktadır. Kamu görevlilerinin toplu sözleşme süreci sonucunda uyuşmazlık veya anlaşmazlık çıkması halinde çözüm için hiçbir şekilde grev aracını kullanma gibi hakları bulunmamaktadır (Sur, 2013: 257). Dolayısı ile toplu sözleşme görüşmelerinde uyuşmazlığın çözüm yolu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu devreye girmekte ve sorun çözüme kavuşturulmaktadır (Tuncay & Savaş, 2013: 454). Türkiye kamu kesimi endüstri ilişkilerindeki bu durum özellikle AB Komisyonları tarafın-

dan AB katılım ve uyum sürecinde 1998 yılından beri neredeyse her ilerleme raporunda eleştirilmektedir (Dış İşleri Bakanlığı, t.y). Bu ilerleme raporlarında Türkiye'nin kamu kesimi endüstri ilişkilerinde ILO standartlarını sağlayamadığı ve kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olması gerektiği ifade edilmektedir (Dış İşleri Bakanlığı, t.y).

Yasa koyucu açısından durum değerlendirildiğinde ise grevin kamu görevlileri tarafından kullanılabilir bir baskı unsuru olmadığı açıkça belirtilmektedir. Nitekim grev tanımının yapıldığı 6356 sayılı Kanununun 58. maddesinin ikinci fıkrasında "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde..." ifadesi yer almaktadır. (6356, md.58/2). Bu doğrultuda grevin toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında ortaya çıkan bir uyuşmazlık çözüm yöntemi olduğu ifade edilebilir. Kamu görevlileri tarafında yapılan görüşmeler sonucunda "toplular iş sözleşmesi değil toplu sözleşme" yapılmaktadır. Bu durumda kamu görevlilerinin toplu sözleşme görüşmelerinde karşılaştıkları uyuşmazlıkların çözümü 4688 sayılı Kanunda belirtildiği üzere "Kamu Görevlileri Hakem Kurulu" tarafından gerçekleştirilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun almış olduğu kararın kesin ve sonucunda sözleşmenin düzenlenecek olması açıkça kamu görevlileri için çözüm yollarının tükendiğini ifade etmektedir. Başka bir deyişle kamu görevlileri için açıkça bir grev yasağından bahsedilmektedir. Nitekim bu durum ILO

sözleşmeleri çerçevesinde sorunlu görülmektedir (Kutal, 2011: 493).

Grev hakkının tanınması gereğine ilişkin görüşte ise kamu görevlilerinin tamamının grevi devletin egemenlik haklarına karşı uygulayacak olmamasını savunmaktadır. Nitekim grev, toplu sözleşme görüşmeleri sırasında çıkan uyuşmazlığın çözüm aracı olarak çalışanların ekonomik ve sosyal haklarını geliştirmeleri açısından baskı unsuru olarak kullanılması görüşüne dayanmaktadır. Grev hakkı sendikal hak tanınmış olan bir gruba verilmesi gereken ve sendikal haklar ile bütünleşmiş bir unsurdur. Zira sendika, toplu sözleşme ve grev hakkın birbirinden ayrılmaz bir bütün halinde çalışma ilişkilerinde düzen oluşturmak için gerekli olan unsurlardır. Bunlardan birisinin olmadığı bir düzen hiç şüphesiz eksik olacaktır. (Gülmez, 1996: 108-132, Sütçü, 2008: 104-114, Ünal, 2012: 165-174, Beyoğlu, 2018, 91)

Kamu görevlilerine grev tanınmamış olması, kamu kesimi endüstri ilişkileri için olumsuz bir durumu yansıtmaktadır. Bu olumsuz durum özellikle ILO ve AB uyum süreçlerinde Türkiye'yi sıklıkla eleştirilere maruz bırakmıştır. Nitekim tarihsel sürece bakıldığında Türkiye'de sendikal haklar yasal yollarla çalışanlara verilmiştir. Kanaatimizce özenli bir şekilde hazırlanacak kamu görevlisinin grev hakkına ilişkin bir düzenleme, Türkiye'nin maruz kaldığı pek çok eleştiriye cevap vermesini sağlayacaktır.

4.5. Sosyal Güvenlik Hakkına İlişkin Durum

Günümüzdeki anlamıyla sosyal güvenlik sisteminin oluşumundaki en önemli nedenler ülkelerin ekonomik ve sosyal koşullarıdır. Literatürde sosyal güvenlik sisteminin gelişimi Batı Avrupa'da genellikle Bismark'ın Almanya'da oluşturduğu sosyal sigorta sistemiyle başlayan klasik dönem ve I. Dünya Savaşı sonrası dönem şeklinde incelenmektedir (Güvercin, 2004: 90). Almanya'daki sosyal sigorta sisteminin finansmanı yararlanan kişilerin ödemiş oldukları primlerden karşılanmaktadır. Bu sisteme Bismark sistemi de denilmektedir. Sistemden faydalanabilmek için çalışma şartı aranmakta ve bireyler yapmış oldukları işler karşılığında sosyal devlet tarafından güvence altına alınmaktadır. Bunun yanı sıra bir diğer sosyal güvenlik sistemi olan Beveridge Sisteminde ise bireylerden bir iş yapma koşulu aranmaksızın o ülkenin vatandaşı olmaları sebebiyle sosyal güvenlik sistemine dahil edilmektedir (Şenkal, 2007: 306). Beveridge sistemi için Bismark'ın kurmuş olduğu finansmanı primlerden karşılama yönteminin bir adım daha ilerisi olduğu ifade edilebilir. Nitekim İngiltere'de kullanılmaya başlayan bu sistemde bireylerin sisteme dahil olup devlet ile iş birliği içerisinde olarak sistemi finanse etmesi beklenmemekte aksine devletin genel bütçesinden vergi yoluyla bu sistemi finanse etmesi öngörülmektedir. (Akkaya, 2006: 17). Türkiye'de ise sosyal güvenliğe ilişkin ilk tedbirlerin Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-i Esaside yer aldığı ifade

edilebilir. Nitekim Talas 1981 yılındaki çalışmasında dönem şartları içerisinde sosyal haklar bakımından Kanun-i Esasinin içerdiği hakların çağı yakaladığını ancak günümüz sosyal güvenlik haklarından bahsedebilmek için ancak bir sanayi devrimi geçirmek ve güçlü bir sendikacılık hareketinin oluşmasını beklemek gerektiğini belirtmektedir (Talas, 1981: 54).

Cumhuriyet anayasaları olarak da ifade edilebilecek 1924, 1961 ve 1982 anayasaları birbirleri ile aynı sistematik düzene sahiptir. (Balkır, 2009: 117). Anayasalar genel yapı itibarıyla devletin yapısını, işleyişini ve kurumlarını düzenleyen metinlerdir. Bu açıdan bakıldığında 1924 Anayasasında ve diğer anayasalarda genel olarak sosyal güvenliğe ilişkin maddelerin yer aldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır (Şentop, 2006: 42-43).

1982 Anayasası'nın sosyal güvenliğe ilişkin devletin, kişilerin maddi ve manevi varlığını geliştirme amaç ve görevi (m. 5), eşitlik ilkesi (m. 10), insanın yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı (m. 17), ailenin ve çocuğun korunması (m. 41) ve ücrette adaletin sağlanması (m. 55) başlıklarında maddeleri bulunmaktadır (Şen, 2014: 196)

Literatürde konu ile ilgili yapılan çalışmalar incelendiğinde sosyal güvenlik hakkına ilişkin olarak ortak kanının,

- Herkese yönelik anayasa ile güvence altına alınmış bir hak olduğu,

- Ekonomik ve sosyal sorunları gidermek veya hafifletmek amaçlı bir sosyal hak olduğu,
- Anayasa ile belirlenmiş grupların öncelikli korunması gereken gruplar olduğu,
- Sosyal güvenliğin kişiler için bir yükümlülük olduğu sonuçları çıkarılabilir (Arıcı, 2015: 186-189) (Turan, 2004: 16-17).

Sosyal güvenlik hakkı genel olarak bakıldığında en temel insan haklarından biridir. Dolayısıyla kişiler bu haklarını devredemez ve haklarından vazgeçemez. Özveri'nin ifadesiyle sosyal güvenlik hakkı bir yardım değildir bu hak sahibine kamudan talep yetkisi sunarken kamuya da bu hakkı gerçekleştirme yükümlülüğü getiren bir haktır (Özveri, 2005: 147). Başka bir deyişle sosyal güvenlik hakkını devletler yasal düzenlemeler yoluyla uygun finansman kaynaklarını yaratarak kişilere sunmakla yükümlüdürler (Güvercin, 2004: 94).

Sosyal güvenlik hakkıyla ilişkilendirilebilen 1982 Anayasasının 60, 61 ve 62. maddelerinde "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak

gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." (md.60), "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur."(md.61), "Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır."(md. 62) ifadeleri yer almaktadır. Sosyal güvenlik hakkına ilişkin kişilere sıkı sıkıya bağlı olan bir hak olmasının yanında kural olarak yer itibarıyla ülkenin anayasasına tabi olan kişiler bakımından sınırlıdır. Evrensel bir kural olarak her devlet, vatandaşlarının sosyal güvenliklerini kurmak ve geliştirmekle yükümlüdür (Arıcı, 2015: 201)

4.6. Sosyal Güvenlik Hakkına İlişkin Durum

Çalışma özgürlüğü, bireylerin ekonomik hayata katılımlarını sağlayan en önemli anayasal haktır. Bu güvence ile bireyler iş gücü piyasasında emeğini arz edebilir veya yapacakları girişimler ile istihdam yaratabilir. Diğer bir ifade ile Anayasa ile güvence altına alınmış olan çalışma hakkı bireylere çalışma ve çalıştırma özgürlüğü sunarken devlete de bu özgürlüğün sınırlarını çizme sorumluluğu yüklemiştir. Sosyal devlet ilkesi gereğince işgücü piyasasının düzenlenmesi devletin en önemli sorumluluk alanlarından birisidir. Sosyal devlet ilkesini benimsemiş olan birçok çağdaş anayasa, çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğünü korumayı ilke edinmiştir.

Anayasamızda çalışma hakkı ve sözleşme özgürlüğü “Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık için- de çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” (md.48) ifadesi ile düzenlenmiştir. Bu ifadeden anlaşıldığı üzere çalışma hakkı ülkedeki bütün bireylere “herkes” sözcüğü kullanılarak verilmiştir. Aynı zamanda bu maddeden sosyal devlet ilkesi gereğince çalışma hakkı ve özgürlüğünün birbirine sıkı sıkıya bağlı olduğunu ancak çalışma özgürlüğüne bir müdahalede bulunamayacağını ifade etmektedir. Başka bir deyişle çalışma hakkı, devletin ekonomi

politikalarına göre düzenlenebilir, işgücü piyasasına uygun olarak bazı sınırlamalar, örneğin madenler ve yer altında kadınların çalışmasının yasaklanması gibi getirilebilir. Ancak çalışma özgürlüğü her ne koşulda olursa olsun sınırlanamaz. Bu bağlamda çalışma hakkı ve özgürlüğünün arasındaki farkı görmek mümkündür. Bu noktada devletin görevi çalışma hakkının kullanımına karışmamaktan ibarettir (Göze, 2015: 412).

Daha önce de bahsedildiği üzere çalışma hakkı sosyal devlet ilkesinin bireylere sunduğu sosyal bir haktır. Çalışma hakkı anayasal güvence ile emeğini arz etmekten başka geliri olmayan veya yoksul olan bireyler için devletlerin yerine getirdiği olumlu sorumluluklarındandır. Çalışma hakkı Anayasa Mahkemesi’nin 2010 yılında ifade ettiği üzere bireylerin özgür iradesiyle seçmiş oldukları meslekleri ya da işleri icra etmesi, devletin de çalışmak isteyenlere iş imkânı sağlamak için alması gereken tedbirleri göstermektedir (AYM, E. 2010/58). Çalışma özgürlüğü ise çalışma hakkından farklı olarak kişilerin isteğe bağlı olarak seçtiği işte çalışma ya da çalışmama özgürlüğünü ifade etmektedir (Zabunoğlu & Can, 2013: 87). Can ve Zabunoğlu’nun ifadesine benzer şekilde Anayasa Mahkemesi kararlarından da çalışma özgürlüğünün kişilerin istedikleri meslekleri seçebileceklerine ve istemedikleri işlerde zorla çalıştıramayacaklarına işaret etmektedir. Anayasanın 18. maddesi de bu doğrultuda

kimsenin zorla herhangi bir işte çalıştırılmayacağını güvence altına almaktadır.

Devletin ülkedeki vatandaşlarına sunmuş olduğu ekonomik haklar ülke içindeki iktisadi hayatın sürmesi için öngörülen haklar olarak ifade edilebilir. Bu haklar kamu yararı ön planda olmak üzere anayasaya uygun bir şekilde düzenlenebilir ve sınırlanabilir. Çalışma hakkı da devletin İŞKUR gibi kurumları vasıtasıyla işsizleri açıkta olan işlerle buluşturmasını kolaylaştırıcı önlemleri almasını içermektedir. (Şen, 2013: 19). Buradan da anlaşılacağı üzere devlet, sosyal hakları, toplumun sosyal ekonomik yaşamını düzenleyen araçlar olarak kullanır ancak bu kullanım hakkı sınırlı ve nispidir (Göze, 2009: 236). Hunt'ın da ifade etmiş olduğu gibi çalışma hakkı devletin düzenleyebileceği ancak sınırlı ve nispi haklar içerisinde yer almaktadır (Hunt, 2017: 11-13).

Anayasanın 49. maddesi; "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır" şeklindedir. Buna göre çalışma hakkı herkesin istediği işte çalışabileceğini ancak zor kullanılarak kimsenin çalıştırılmayacağını ifade etmektedir (Kaboğlu, 2002: 462).

Anayasal güvence altında olan çalışma hakkı, işsiz kalmış bireylerin kendi yetkinlikleri çerçevesinde devletten iş sahası yaratmasını ve istihdam edilmesini isteme hakkı vermektedir. Başka bir ifade ile çalışma hakkı, çalışmak isteyen ancak iş bulamamış

bireylerin çalışmasının önündeki engellerin kaldırılması gerektiğini göstermektedir (Tiryaki, 2008: 973).

Devletin bireylere çalışma hakkını tanımış olması bu hakka bağlı olan (iş güvenliği hakkı, işyerlerinin çalışma ve sağlık koşullarına uygun olmasını isteme hakkı, çalışma sürelerinin uygunluğu hakkı, çocukların, kadınların ya da gençlerin özel olarak korunmasıyla ilgili haklar, adil ücret hakkı, ücretli tatil ve dinlenme hakkı, boş zaman bulabilme hakkı, yaşına gücüne cinsiyetine uygun işte çalıştırılmayı isteme hakkı, sosyal güvenlik ve eşit işe eşit ücret gibi) diğer hakları da güvence altına almasını gerektirmektedir (Tanör, 1978: 102; Kaboğlu, 2002: 464).

Çalışma hakkı ülkedeki bireylere çalışma ya da çalışmama özgürlüğünü sunmasının yanında iş güvencesi sağlaması bakımından da önem taşımaktadır. Dolayısı ile AB uyum çerçevesinde 4773 sayılı kanun ILO'nun 158 sayılı "hizmet ilişkisine son verilmesi" başlıklı sözleşmeye uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile birlikte bu sözleşme iş güvencesi kapsamını genişleterek çalışanın bir iş sözleşmesinin geçerli bir neden olmaksızın feshedilmesinin önüne geçmiştir. Bu noktada çalışma hakkı doğal olarak iş güvencesi ile ilişkili olsa bile iki kavram birbirinden farklı anlamlar ihtiva etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 1988/51 sayılı kararında da ifade ettiği üzere "işyerinde çalışanların işin yapılmasıyla ilgili olarak ortaya çıkan zararlardan bedensel ve ruhsal olarak zarar görmemesi için alınması gereken ruhsal, teknik ve tıbbi önlemler" iş güvenliği olarak ifade edilmektedir. (AYM, E. 1988/51). İş güvencesi ile kavramın yukarıdaki ifadesinden de

anlaşılacağı üzere işverenin işçiyi işe aldıktan sonra keyfi bir şekilde iş sözleşmesini iptal etmesinin önüne geçmesidir. Diğer bir ifade ile işçiyi işveren karşısında koruyan bir mekanizma olarak yasal mevzuattaki yerini almaktadır (Kar, 2011: 25). Çalışma hakkı bireylerin sahip olduğu en önemli haklardan bir tanesidir. Nitekim çalışma hakkı kişilerin toplumda ekonomik ve sosyal olarak var olmasını sağlar ve ihtiyaçlar hiyerarşisinde kişinin kendini gerçekleştirme adımıyla ilerlemesinde önemli rol oynar. Bireyler için bu kadar önemli bir hak olan çalışma hakkı endüstri ilişkilerinin en önemli aktörü olan devlet için de çok önemli bir haktır. Zira devlet, sosyal devlet olarak varlığını sürdürebilmek için toplumdaki bireylerin emeklerine ihtiyaç duymaktadır (Göze, 2015: 411). Dolayısıyla Şen'in de ifade ettiği üzere çalışma hakkı herkes için bir hak olarak görülürken bu hakkın yönetimi ödevinin başta devletin olduğu belirtilmelidir. Nitekim bu ödev devlete anayasa tarafından verilmiştir (Şen, 2013: 152). Bu noktada Anayasanın 49. maddesi çalışma herkesin hakkı ve ödevidir diye başlamakta ve devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır şeklinde devam etmektedir.

Temel bir insan hakkı olan ve anayasal güvenceye sahip olan çalışma hakkı toplum-

daki herkese eşit bir hak olarak tanınmıştır. Bu açıdan çalışma hakkının kullanımına ilişkin herhangi bir yaş, cinsiyet, medeni durum, vatandaşlık ayrımı yapılmamalıdır. Ancak bu hak kanun koyucu tarafından özel gruplara pozitif yönde ayırım yapılmasını mümkün kılabilenmektedir. Örneğin Anayasanın 50. Maddesinde yer alan “kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.” ifadesi ile bu pozitif ayırmadan bahsedilmektedir.

Anayasanın 18. maddesi çalışma hakkına ilişkin ücretsiz ya da karşılıksız kullanma yasağını ve çalışanı koruyan bir madde olarak görülmektedir. Nitekim bu madde “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır” şeklinde başlamaktadır. Bu maddeye göre çalışan bireylere çalışmalarının karşılığı insani müştereklere uygun bir şekilde verilmelidir (Şen, 2013: 151). Yine bu maddeye bağlı olarak çalışma hakkının karşılığı sosyal devlet ilkesi gereğince Anayasanın 55. maddesi ile de güvence altına alınarak şu şekilde ifade edilmiştir. “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.” Bu madde sosyal devlet uygulamaları çerçevesinde çalışanın ücretini güvence altına almak ve asgari ücreti tespit ederek eşit işe eşit ücret ödeme yükümlülüğünü göstermektedir.

4.7. 1980 Sonrası Yaşanan Gelişmeler

4.7.1- 2001 Süreci

1982 Anayasası ile başlayan ve kamu görevlileri açısından muğlak kalmış dönem 1990'lı yılların başlamasıyla farklı bir yörengeye evrilmiştir. Özellikle 1991 seçimleri kampanya döneminde siyasi partilerin oy beklentisi amacıyla kamu görevlilerine sendikal haklar verileceği hususundaki vaatleri kamu görevlilerinin 1982 Anayasası sonrasındaki kabullenilmiş sessizliğini nispeten bozmuştur. DYP-SHP iktidarıyla birlikte yapılacağına dair vaatler verilen değişiklikler Danıştay'dan alınan görüşler sonrasında gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle 2 Kasım 1992 tarihinde yeni iktidarın ILO'nun 151 sayılı Sözleşmesini imzalamasıyla birlikte kamu görevlileri sendikaları konusundaki tartışmalar ve gündem yeniden artmıştır. 1990'lı yıllarda farklı şekil ve içeriklerde yasa tasarıları hazırlanmış olsa da gerek mezkûr dönemin siyasi istikrarsızlık içeren konjonktürü ve gerekse devletin özellikle grev ve toplu sözleşme hakkı konusundaki isteksiz tavrı bu konuda net bir çözümün ortaya konmasına engel olmuştur. Yine de ilgili konuyla alakalı çalışmaların yapılmasından da geri durulmamış ve 1995 tarihinde 4121 sayılı Kanunla kamu görevlilerinin sendika kurma, toplu görüşme gibi hakları için bir adım atılmaya çalışılmıştır (Güneş, 2013: 72).

Konuyla ilgili en somut ve büyük adım 1999 yılında seçilen üçlü koalisyon DSP-MHP-A-NAP hükümetinin girişimleri ile olmuştur.

Buna göre 2001 tarihinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla beraber kamu görevlilerinin sendika hakkı yasal zeminde teşkil etmiştir (Mahiroğulları, 2010: 73-75). Ancak ifade edilmelidir ki 4688 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin sendikal hakları hususunda genel çerçeveli bir çözüm mahiyetinde olmamıştır. Devlet, kamu görevlilerinin sendika hakkını yasallaştırmış olsa da toplu sözleşme ve grev hakkı gibi konularda uluslararası sözleşme ve normlara ters düşen anlayışın devam ettiği görülmüştür. Dönemin iktidar ortaklarının beyanlarına bakıldığında gerçekten de bu eksikliklerin kanun koyucunun edilgen olduğu bir şekilde değil aksine etkin bir tavırla gerçekleştirdiği görülmüştür. 4688 sayılı Kanunla gerçekleştirilmek istenen temel şey 1982 Anayasasında yer almayan ancak aynı zamanda da yasaklanmayan kamu görevlilerinin sendika hakkının sürüncemede bırakılmış durumuna bir son verilmesi, muğlaklığın, kargaşanın ortadan kaldırılarak bir aşama kaydedilmesi olmuştur (Mahiroğulları, 2010: 75-76).

4.7.2- 2010 ve 2012 Süreci

Kamu görevlilerinin sendikal hakları hususunda 4688 Sayılı Kanun ile birlikte her ne kadar önemli bir aşama kaydedilmiş olsa da Kanunun muhteviyatındaki eksiklikler ve nitelik problemleri ile ilgili tartışma ve eleştirileri sona ermemiştir. Grev ve toplu sözleşme hakkından mahrum olan kamu

görevlileri için 4688 sayılı Kanun yeterli düzenleme mahiyetinde kabul edilmemiş ve yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için çalışmalar yapılmıştır. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum ile birlikte 4688 sayılı Kanunda toplu görüşme adı altında olan hak, kamu görevlilerinin bazı haklarını düzenlenmesiyle ilgili açıdan "Toplu Sözleşme" şeklinde değiştirilmiştir (Cengiz, 2019: 195). 2001 tarihinde çıkarılan 4688 sayılı Kanunda her ne kadar toplu görüşme sistemi ön plana çıkarılmış olsa da bu görüşmelerde sendikalar birer taraf olmaktan ziyade danışılan, görüşü alınan aktör durumunda kalmışlardır. Bu çerçeveden bakıldığında toplu görüşme sürecinin demokratik bir süreç olmaktan ziyade sendikaların edilgen kaldığı ve sonuca razı olmak zorunda olduğu bir sürecin içinde kaldığı görülmüştür. Anlaşma sağlanamaması durumunda da hak arama için sendikaların başvuracağı tüm yollar da kapatılmıştır (Görmüş, 2012: 8).

2010 tarihindeki referandumla birlikte gerçekleştirilen Anayasa değişikliği neticesinde kamu görevlileri daha önce de zikredildiği gibi toplu sözleşme hakkını elde etmiş ve 4688 sayılı Kanunda yer alan toplu görüşme dönemindeki şekliyle yani edilgen bir aktör değil aksine bizzat demokratik bir toplu sözleşme sürecinin etkin bir aktörü, tarafı olarak yerini almıştır. Buna ek olarak 2010 değişikliği ile beraber kamu görevlilerinin olası uyuşmazlık durumunda hak arama yolları açılmış, uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabileceğine dair düzenleme yapılmış ve toplu sözleşme belgesinin yasal bir geçerliliği olmuştur (Hakyemez, 2010: 392). Getirdiği tüm bu olumlu yeniliklere rağmen 2010

referandumu da 4688 sayılı Kanun gibi kamu görevlilerinin sendikal hayatına ilişkin tam anlamıyla çözüm sunamamış ve kamu görevlilerinin grev hakkının eksik kaldığı görülmüştür. Bu hakkın eksikliği ILO sözleşmelerindeki (87, 98 ve 151) özgürlüğün kapsamına ve mahiyetine ters düşmektedir. Bu durum da şunu açıkça göstermektedir ki Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin süreç uzun yıllardır hep ufak adımların atıldığı aşamalarla devam etmektedir (Görmüş, 2012:9-10).

Osmanlı'dan günümüze kadar tarihsel süreç boyunca devlet kamu görevlilerine sendikal haklarını verme hususunda hep çekingen ve olumsuz tavır sergilemiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin hususi bir kanun olan 4688 sayılı Kanunda bile sendikal hakların kamu görevlilerine tam anlamıyla verilmediği göze çarpmaktadır. (Cerev, 2014: 24). Dolayısıyla 2001 yılında yürürlüğe giren mezkûr Kanun beklentileri tam anlamıyla karşılamamış ve uzun süre eleştirilere maruz kalmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6289 sayılı Kanun ilk maddesine bakıldığında ise ciddi bir değişiklik devlet uzun bir süredir dirençle karşılık verdiği kamu görevlilerinin sendikal haklarında olumlu yönde değişikliğe gidilmiş ve 6289 sayılı Kanununun ilk maddesinde "25/06/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun adı 'Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu' şeklinde değiştirilmiştir." ifadesine yer verilmiştir. Bu ifadeden hareketle görülmektedir ki, 4688 sayılı Kanunda tevdi edilmeyen toplu sözleşme hakkı 2012 yılındaki yeni düzenleme ile birlikte tevdi edilmekle kalmamış hususi kanunun adı

da yasal çerçeve içerisine girmiştir (Resmî Gazete, 2012). Devletin işveren sıfatıyla bulunduğu bu düzlemde cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar kamu görevlilerine sendikal haklarını tevdi etme konusunda kısıtlayıcı ve çekingen tavrı 2012 tarihinde nispeten kırılmış ve toplu sözleşme hakkı kamu görevlilerine verilmiş, yasal güvence altına alınmıştır. İfade edilmelidir ki, 2012 yılındaki bu düzenleme ile kamu görevlilerinin sendikal hakları hususunda tarihsel süreç göz önüne alındığında en son aşamaya gelinmiştir (Cerev, 2014: 24).

6289 sayılı Kanunla ile yapılan değişimlere özet olarak bakıldığında sendika kurabilmek için gereken zaruri süre şartı ortadan kaldırılmış, sendikalara üye olamayacak

kamu görevlileri ile ilgili madde düzenlenmiş, kamu görevlileri sendikaları ile kamu idareleri arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, ortak çalışmanın ilerletilmesi, demokratik katılımın artırılması için ikinci bölümde “Yönetime Katılma” başlığı düzenlenmiş, olası uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna gidiş süreci anlatılmış ve en önemli değişiklik olarak önceki kanunda toplu görüşme başlığı altında teşkil eden süreç toplu sözleşme ismini almış ve toplu sözleşme sürecinde görüşülecek konuların kapsamında değişiklikler yapılmıştır. Böylece kanun, hali hazırda barındırdığı eksikliklere rağmen gerek sendikal hayatın felsefesine ve gerekse uluslararası normlara uygun hale getirilmiştir (Cerev, 2014: 24).

4.8. 1980 Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin sorunları, sosyal, ekonomik ve siyasal/demokratik sorunlar olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir. Bu ana başlıkların altında tanımlanabilecek sorunların bazıları aynı anda birden fazla alanı etkileyebilmektedir. Kamu görevlileri, sendikalar eliyle bu sorunları dile getirirken her başlık altına genel ve hizmet koluna özel sorunlar yazılabilir. Lakin kamu görevlilerinin sorunlarına ilişkin literatürdeki çalışmaların pareto analizi¹ yapıldığında yasal mevzuata dayalı sorunların ortadan kaldırılması ile diğer sorunların birçoğunu düzelmesi mümkün olacaktır. Geçmişten günümüze değin yapılan çalışmalarda da bu hususun altı çizilmiş, başta Anayasal düzenlemeler olmak üzere tarafların görüşleri alınarak hem Devlet Memurları Kanunu'nda hem de 4688 sayılı Kanun'da yenilenmeye gidilme ihtiyacı görülmektedir.

Bu açıdan kamu görevlilerinin çalışma hayatına dair sorunlarını yasal düzenlemeler üzerinden tartışmak gerekmektedir. Burada sorunlar ele alınırken sosyal, ekonomik ve siyasal/demokratik başlıkları altında ve kamuoyunda en çok tartışılanlar tercih edilmiştir. Önceliğin sosyal sorunlara yer verilme nedeni ise yasal mevzuatla ilişkisi ve

yeniden düzenlemesi halinde daha sonra zikredilecek sorunlara etki edebileceği düşüncesidir.

Bu zaviyeden bakıldığında Türkiye'deki kamu personel rejiminin yeniden değerlendirilerek mevzuat şartlarının uygulama esasları ile yeknesaklık sağlamasına odaklanması burada anılan/anılmayan birçok sorunu çözecektir.

4.8.1. Sosyal Sorunlar

Türkiye'de kamu görevlilerinin sosyal sorunları ile ilgili en önemli ve Anayasa çerçevesince çözülmesi gereken konu kamu personel rejimi ve buna bağlı ortaya çıkan türev problemlerdir. Kamu görevlisi kavramının yasal mevzuattaki yeri ile uygulamada yaşanan farklılıklar, sözleşmeli personel sayısının her geçen gün artması, aynı işi farklı statüde personelin görmesi ve buna bağlı sosyal, ekonomik ve demokratik haklarla ilgili uyumsuzlukların ortaya çıkmasındaki temel problem ortadan kaldırılmadıkça tartışılan sorunlar devam edecektir.

Bu itibarla öncelikle kamu personel rejiminde kamu görevlisi kavramının yeniden değerlendirilerek uygulamada yasal çerçevede

1 Pareto Analizi, İtalyan iktisatçı ve sosyolog Vilfredo Pareto (1848-1923) tarafından geliştirilmiş ve ilk başlarda ekonomi alanında kullanılmıştır. Pareto, işletmeler üzerine yaptığı çalışmalarda sorunların büyük kısmının genel itibarı ile bağlantılı az sayıda problemden kaynaklandığını ortaya koymuştur. Buna göre sebeplerin %20'si genel performansın %80'ini etkilemektedir. Ekonomik alanda servetin yaklaşık %80'inin toplumun %20'si elinde olduğu örneği gibi literatürde 80-20 Oranı-Kuralı şeklinde de anılmaktadır. Pareto Analizine göre, sorunların %80'ine yol açan %20'lik alan üzerine yoğunlaşarak daha etkin ve kalıcı çözüm üretilebilir. Dolayısıyla hangi sorunların daha büyük etkiye sebep olduğunun tespitinde işletmeler tarafından sıklıkla bu yöntem kullanılmaktadır (Özgüvenç, 2011: 23).

içinde kalınması, birçok problemi kendiliğinden ortadan kaldıracaktır.

4.8.1.1. Kamu Personel Rejimi

Devlet tarafından sunulan kamu hizmetinin insan kaynağı olan kamu görevlileri, devletin ilk ortaya çıkışından itibaren varlık göstermektedir. Kamu görevlileri devletin fonksiyonlarını gerçekleştirme ihtiyaçlarına göre istihdam edilmekte ve buna karşılık bir takım haklardan yararlanmaktadırlar.

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra devletler tarafından sunulan kamu hizmetlerinin giderek büyümesi ve artan insan kaynağı, daha fazla personel istihdamını beraberinde getirmiştir. Zaman içinde çalışma koşullarında değişiklik olan kamu görevlileriyle ilgili ülkelere göre farklı uygulamalar görülmektedir.

Ülkemizde kamu personel rejimi açısından Anayasa'da kamu hizmetinin kimler tarafından görüleceği (memurlar ve diğer kamu görevlileri) anılarak geçilmiş ve Devlet Memurlar Kanunu'nda kamu görevlilerinin kimlerden oluştuğu izah edilmiştir. Uygulamada kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli işlerde bu göreve asaleten atanmış memurların ve sözleşmeli personelin istihdam edildiği görülmektedir. Hatta anılan gruplarla beraber işçilerin de aynı işi gördüğüne rastlanılmaktadır. Örneğin Anayasa'da belirtildiği üzere devletin asli ve sürekli işlerinden olan ülkenin tamamına yönelik posta hizmetleri 399 sayılı Kanuna tabi sözleşmeli personel, idari hizmet sözleşmeli personel, işçi ve taşeron olmak üzere dört farklı grup marifeti ile gerçekleştirilmektedir. Aynı

zamanda bu dört farklı grubun aynı işi görmelerine rağmen maaş, sosyal güvenlik, görevde yükselme imkânları vb. açıdan farklı haklara sahip olmaları iş barışı ve verimlilik başta olmak üzere pek çok konuda olumsuz etkisi bulunmaktadır.

Dolayısıyla farklı uygulamaların ortaya çıkardığı sorunlar yeni düzenleme ihtiyacını ortaya koymaktadır. Ayrıca örnek olarak mevcut sistemin kıdeme attettiği aşırı önem ve kurum içi yükselme sistemlerinde standardın olmaması (mutat sınavların yapılması vb.) çalışanların üst basamağa çıkmasını zorlaştırmaktadır (Şen, 2020: 75).

Mevcut kamu personel sistemi içerisinde yer alan kamu personel statü farklılıkları, kamu personeli alım sistemi, ücret sistemi, performans değerlendirme, terfi imkânları, sosyal haklar gibi birçok konu, kamu personel rejimine bağlı türev problemler olarak çözüm beklemektedir (Yıldız, 2019: 429).

Devletlerin kamu hizmetlerini görürken sahip oldukları en önemli kaynak olan insan kaynağını etkin ve verimli kullanması, birçok açıdan gelişime yönelik çarpan etkisi yapabilmektedir. Dolayısıyla başta Anayasa olmak üzere mevzuatta yapılacak düzenlemelerde kamu görevlilerinin en etkin şekilde değerlendirilmesi esas kabul edilmeli, bunu gerçekleştirebilmek için yetkili tarafların görüşleri alınarak kalıcı yasal zemin tesis edilmelidir. Zira mevcut Devlet Memurları Kanunu için yapılan eleştirilerin başında uzun soluklu tartışma, değerlendirme yapılmaksızın hızlı bir şekilde kabul edilmesi ve bu nedenle ardıl pek çok sorunun sonradan ortaya çıkmış olması gelmektedir (Tortop, 2005: 77).

4.8.1.2. Sözleşmeli Personel (Yakınlaşma Sorunu)

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu personel rejimi konusundaki ilk düzenleme olan Memurlar Kanununda (1926) kamu personeli ikiye ayrılmaktaydı. İlk grubu memurlar oluştururken ikinci grup ise müstahdemlerden oluşmaktaydı. Zaman içinde yapılan düzenlemelerle artık kamu hizmetini memur, sözleşmeli personel ve işçiler görmektedir. Lakin anılan grupların ilk ikisi kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Gözler & Kaplan, 2011: 624).

Mevzuata göre sözleşmeli personel mesleki bilgisi ve uzmanlık alanına göre kamu kurumlarında istihdam edilmek üzere kamu hizmetine alınan kişilerdir. Lakin uygulamada sözleşmeli personelin memur yerine istihdam edildiği, uzmanlık gerektirmeyen işlerde çalıştırıldıkları görülmekte, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın paylaştığı veriler yıllar içinde sözleşmeli personel istihdamının arttığını göstermektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, t.y).

Sözleşmeli personel konusu kamu görevlileri sendikaları tarafından da en sorunlu alan olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar sözleşmeli personel statüsü yukarıda bahsedildiği üzere özel bir istihdam alanı olarak düzenlenmişse de, devletin kamu görevlisi istihdamında asli unsur gibi görülmemekte olup, 2021 yılı verilerine göre yaklaşık 530.000 kişi bu şekilde istihdam edilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, t.y).

İş barışına etki eden, çalışanlar arasında ayrımcılığa yol açan sözleşmeli personel konusu Anayasal açıdan da problemlidir. Anaya-

sa'nın kamu görevlileriyle ilgili hükümlerine bakıldığında, 128. maddenin ilk fıkrasında kamu hizmetinin asli ve sürekli görevlerini kamu görevlileri marifeti ile görüleceği açık şekilde yazmaktadır. Lakin Devlet Memurları Kanunu'nda sözleşmeli personel, diğer kamu görevlileri kategorisinde anılırken, kamu görevlisi kavramına yönelik muğlaklığın istihdamda probleme yol açtığı görülmektedir. Zira literatürde kamu görevliliği için asaleten atanma şartı aranırken sözleşmenin kendisi bu alanın dışına çıkılmasına neden olmaktadır (Cindemir, 2017).

Kamu görevlileri sendikalarının sözleşmeli personelle ilgili en büyük beklentileri, sözleşmeli personel istihdamının yasadaki gibi istisnai olarak uygulanması ve mevcut sözleşmeli personelin kadroya geçirilmeleridir. Uygulamada kadrolu personel ile sözleşmeli personel arasında mali ve sosyal haklar bakımından farklılıklar yapısal soruna dönüşmüştür. Örneğin anılan iki grup arasında ek ödeme, tazminat, terfi, nakil gibi konularda da çözüm bekleyen sorunlar bulunmaktadır.

6. Dönem Toplu Sözleşmesinde, sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi konusu, "Kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınarak, sözleşmeli personel mevzuatında düzenleme yapılması suretiyle sözleşmeli personelin statülerinin yeniden belirlenmesine ilişkin çalışma, yetkili konfederasyonun katkı ve katılımıyla 2022 yılı içerisinde tamamlanacaktır." şeklinde imza altına alınmıştır. Yetkili Konfederasyon olan Memur-Sen, kuruluşundan itibaren "kamu personel sisteminde temel istihdam modeli kadrolu memur statüsü olarak kabul edilmeli" şeklinde temel bir karara sahiptir. Bu çerçevede 2011 ve 2013 yıllarında yapılan

düzenlemeyle sözleşmeli personelin kadrolu statüye geçirilmesini, 2017 yılında yapılan düzenlemeyle de kamu personel sistemini zayıflatan geçici personel statüsünü mevzuatın dışına itilmesini sağlamıştır.

Kamuya güven veren, millet nezdinde güvenilir devlet sonucu üreten bir kamu personel sistemi dizaynı için kadrolu istihdamın sağlanmasının kamu yönetimi için de kamu personeli için de anlamlı olacaktır.

4.8.1.3. Sosyal Diyalog

Sosyal diyalog konusunda literatürde farklı tanımlar bulunmaktadır. En yaygın tanıma göre üç taraflı (devlet, işveren, çalışan) diyalog ile çalışma hayatına bağlı sorunların görülmüşüdür. Diğer bir tanıma göre ise biraz daha geniş manada çalışma hayatı sorunları ile ulusal meselelerin de değerlendirildiği bir süreçtir (Tokol, 2015: 207).

Küreselleşme neticesinde çalışma ilişkilerinde yaşanan değişim sonucunda ortaya çıkan sosyal diyalog ile tarafların barışçıl müzakere yolları ile ortak sorunlara çözüm üretilmesi hedeflenmektedir. Avrupa'da 1950'lerden itibaren kavramsal olarak ortaya çıkmış ve Avrupa Birliği'nin politikaları arasında yer almıştır. Ekonomik ve sosyal sorunlara uzlaşma kültürü ile tarafların görüşlerinin yansıtılarak çözüm aranması, sosyal politikanın Avrupa Birliği içinde kurumsal bir yapı kazanmasını sağlamıştır (Cam, 2018: 2).

Her geçen gün çalışma hayatı ile birlikte artan sosyal sorunlar, sosyal politika ihtiyacını daha fazla arttırmaktadır (Yorgun, 2019: 135). Bu husus kamu görevlileri sendikala-

rına ayrı bir önem ve rol vermektedir. Sendikaların kuruluşlarındaki amaç olan çalışma koşullarını iyileştirme düşüncesi her geçen gün gelişmektedir. Bugün toplumsal sorunlara, toplumun önemli bir kesimini temsil etme misyonunu elinde bulunduran kamu görevlileri sendikaları çözüm üretebilecek yapı ve insan kaynağına sahiptir. Bu açıdan sosyal diyalog mekanizmasının geliştirilerek kamu görevlilerinin sosyal politika üretiminde daha aktif hale gelmelerini sağlayacak mekanizmalarının inşası gerekmektedir. Kurumsallaştırılacak ilişkiler ülke menfaatine çalışmaların ortaya çıkmasını sağlarken aynı zamanda kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin sorunlarının kök nedenlerine inilmesini de sağlayacaktır.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığında sosyal diyalog mekanizmaları olarak toplu sözleşme, Kamu Personeli Danışma Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Kurum İdari Kulları gibi yapılan öne çıkmaktadır.

Kamu görevlileri, yetkili temsilcileri olan sendikalar aracılığı ile iki yılda bir yapılan toplu sözleşmelerle sorunlarına çözüm aramaktadır. Ancak süre ve kapsam darlığı sorunların çözüme kavuşmasını sağlamakta, tam tersine katlanarak çoğalmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte 4688 sayılı Kanun'da yer alan Kamu Personeli Danışma Kurulu uygulamada işlevini yerine getirememekte, biriken sorunlar, sendikalar tarafından dile getirilen teklifler yönünden olumlu sonuç alınamamaktadır. Katılımcı demokrasinin önemli somut uygulama zeminlerinden biri olan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in uzun süredir toplanmaması da sosyal diyalog mekanizmasının işlememesine etki etmektedir. Kamu görevlilerinin

talep ve beklentilerine çözüm aradığı Kurum İdari Kurullarının etkinliğinin artırılarak doğrudan sonuç üreten kararlar almasına dönük mevzuat değişikliği yapılması sosyal diyalog açısından önem arz etmektedir.

4.8.2. Ekonomik Sorunlar

Günlük hayatın sürdürülmesinde ekonomik kazançlar en önemli unsurlar arasındadır. Tarih boyunca insanlar kâh bedensel kâh zihinsel işler gerçekleştirerek geçimlerini sürdürmüşlerdir. Çalışmanın şekli dünden bugüne değişikliğe uğramış özellikle sanayi devrimi sonrası topyekûn başkalaşmıştır.

Çalışanların emekleri karşılığında elde ettikleri gelir yaşam şartları üzerinde doğrudan etkilidir. Bu itibarla her çalışan daha iyi ekonomik koşullar altında çalışmayı istemektedir. Kamu görevlilerin elde ettikleri gelirlere, ekonomik hayatına doğrudan ve/veya tesir eden başlıca sorunlar ise aşağıdaki gibidir.

4.8.2.1. Ücret

Üretim faktörlerinden emeğin başlıca gelir kaynağı, emeğin ederi olarak değerlendirilen ücret, sadece kişi açısından değil toplumsal ve ekonomik açıdan da etkileri olan bir konudur. Bir yönü ile toplumdaki sosyal adaleti gösteren ücret bir yönüyle maliyet unsurudur (Zaim, 1997: 195). Ücret yaşamın tüm alanlarına etki edebilen önemli bir unsurdur. Enflasyon, sosyal refah, gelir dağılımı, istikrar gibi birçok kavramla ilişkili olup siyasi iktidarlar açısından da en önemli meseleler arasındadır. Zira ücret, toplumsal

refahın ve standartların belirleyicisidir (Akgül, 2019: 24).

Ekonomik sorunlar arasındaki ücret sorunu, bir yönüyle ülkedeki enflasyon ile ilgili olup asgari ücret, genel maaş düzeyini anlatırken; diğer taraftan çalışanlar arasında eşit işe eşit ücret sloganı ile anlatılmak istenilen durum için kullanılmaktadır. Aynı kamu kurumunda ama farklı birimde çalışanlar ya da farklı kamu kurumlarında çalıştığı halde benzer özellikteki işlerde istihdam edilenler farklı ücret alabilmektedir. Hatta aynı işi gördükleri halde statü farkından dolayı farklı ücretler alanlar dahi bulunmaktadır. Kamu personel rejimindeki problemlere bağlı olarak ortaya çıkan bu ücret farkı çalışanlar arasında sosyal problemlere yol açmanın yanında düşük ücret alanlar için ekonomik sorunlara da sebep olmaktadır. (Şen, 2020: 76).

Her ne olursa olsun, kamu görevlileri sendikalarının görüşleri dikkate alınmadan devlet tarafından; ekonomik parametreler, açlık ve yoksulluk sınırı verileri, büyüme oranları, enflasyon ve kur artış oranları vb. unsurlar gözetilmeden tek taraflı belirlenecek ücretler memnuniyetsizlik yaratmaktadır. Kamu görevlilerini tatmin etmek ve çalıştıkları kuruma bağlılıklarını sağlamak amacıyla adil bir ücret düzeni mutlaka kurulmalıdır. Adil ücretin kurulabilmesi içinse kurumlara gerekli nitelikte ve nicelikte personel istihdamının ve görevde sürekliliklerinin sağlanması gerekmektedir.

4.8.2.2. Ek Gösterge

Bir diğer ekonomik sorun olarak “ek gösterge” konusu kamu görevlilerinin büyük

çoğunluğunu ilgilendirmekte ve sendikalar aracılığı ile bu konudaki beklentiler sürekli gündemde tutulmaktadır. Kadro ya da sınıf farkı gözetmeksizin kamu görevlileri için 3600 ek gösterge talebi yapılırken konu sadece ekonomik gibi görünse de, özellikle emeklilik dönemine yapacağı etki bakımından sosyal boyut da taşımaktadır.

Çalışma hayatına başladığında ek gösterge konusu hakkında bilgi sahibi olmayan ve bu durumu sonradan öğrenmek sureti ile konu hakkında dava açan pek çok örneğe rastlanılmaktadır.² Ek gösterge kamu görevlilerinin elde edecekleri emekli ikramiyesi ve emekli aylığını doğrudan etkileyen bir konu olması hasebiyle kamuoyunda da sıklıkla dile getirilen bir sorundur.

Nitekim bu konudaki en önemli gelişme Memur-Sen'in, 3600 ek gösterge konusuna ilişkin olarak, bütün kamu görevlilerinin yararlanacağı bir biçime dönüştürülmesi amacıyla 6. Dönem Toplu Sözleşme Teklifleri arasında bir teklife yer vermiş olması ve imza altına alınan 6. Dönem Toplu Sözleşme Metninde "3600 ek gösterge düzenlemesi dahil olmak üzere ek göstergelere ilişkin çalışmanın, yetkili konfederasyonun katkı ve katılımıyla 2022 yılı içerisinde tamamlanacağı" ibaresinin yer almış olmasıdır

4.8.2.3. Vergi Dilimi

Ekonomik sorunlar başlığı altında dillendirilen konular arasında "vergi dilimi" problemi de gelmektedir. Özellikle belli gelir seviyesi

altında kazanç sağlayan kamu görevlilerine uygulanan vergi dilimine ilişkin düzenleme beklentisi, direk ücret gelirine etki eden önemli konulardan biridir. Daha fazla ekonomik sorunlara ilişkin görüş ve öneriler için kamu görevlileri sendikalarının toplu sözleşme teklifleri incelenebilir³.

4.8.3. Siyasal/Demokratik Sorunlar

Ekonomik sorunlara benzer şekilde siyasal/demokratik sorunlar da başta sendikal haklar olmak üzere yönetime katılmama sorunu, kariyer, liyakat vb. şeklindedir.

4.8.3.1. Sendikal Haklar

Sendikal haklar, demokratik haklar ile birlikte ortaya çıkmıştır. ILO'nun çok önemli katkıları ve diğer uluslararası metinler ile kamu görevlileri için bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. İşçiler için ortaya çıkan sendikal haklar, kamu görevlilerinin örgütlenme ihtiyacı duymaları ile beraber kapsamını kişi bakımından genişletmiştir. Sendikal haklar temel üç haktan teşekkül etmektedir. Bunlar örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkıdır. Bu haklar birbirini tamamlayan nitelikteki haklardır.

İşçiler açısından mevzuat ve doktrinde üç hakkın tanınması açısından bir problem bulunmamaktadır. Lakin kamu görevlilerine yönelik özellikle grev hakkı konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Türkiye'de de grev hakkının kamu görevlilerine tanınması ile ilgili uzun süredir tartışmalar olagelmıştır.

2 Konu hakkında açılan örnek davalar hakkında bkz: Maraş ve Yücel, 2018.

3 Detaylı bilgi için bkz: <https://www.memursen.org.tr/memur-sen-6-donem-toplu-sozlesme-tekliflerini-acikladi>, Erişim Tarihi: 01.10.2021.

Özellikle uluslararası sözleşmeler bakımından grev hakkının tanınması gerektiğine dair yaygın kanı olmasının yanında sendikal hakların bir bütün olduğu ve pazarlık gücünü arttıracak bir grev hakkı ile ancak sendikal hakların tamamlanacağına dair görüşler geçmişten günümüze daha fazla taraftar toplamaktadır (Kutal, 2010: 20; Yorgun, 2011: 167).

4.8.3.2. Kariyer-Liyakat

Kamu görevlilerine yönelik çalışma şartları statü hukukunun gereği olarak yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilmektedir. Kamu görevlilerinin özlük hakları, çalışma şartları, atama ve ilerlemeleri gibi pek çok konu DMK'nda düzenlenmiştir. Kanunun 3.maddesi kariyer ve liyakat ilkelerini tanımlamaktadır:

“Kariyer: B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.

Liyakat: C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.”

Kanunun varlığına karşın uygulamada karşılaşılan sorunlar konu hakkındaki şikâyetlerin odağı noktasındadır. Dolayısıyla kanun ve bağlı yönetmeliklerin özellikle Avrupa ve Amerika'daki “Yeni Kamu Yönetimi”⁴ne

yönelik yaklaşımlar ile gözden geçirilmesi, kamu hizmetlerinin verimliliği ve kamu görevlilerinin etkinliği çerçevesince değerlendirilmelidir.

4.8.3.3. Yönetime Katılma

Yönetime katılma düşüncesi 19. yüzyılda ortaya çıkmış ve sosyal tarihin en önemli meselelerinden birisi olmuştur. İşçiler açısından ortaya atılmış olan kavram bütün düşünce sistemleri üzerinde etki etmiştir. Lakin işçilerin yönetime katılması konusunda ortaya çıkan kavramsal problemler ve bu iş için kurulan örgütler karışıklığa neden olmuştur. Yönetime katılma düşüncesi daha çok işyerindeki sorunlar üzerine kurgulanarak toplu sözleşme yoluyla sağlanmaktadır (Ekin, 1994: 151).

Bu düşünce her ne kadar işçi-işveren ilişkileri için düşünülmüş ve sorun odaklı bir yaklaşım olarak görülmüşse de, örneğin Fransa'da kamu yönetiminde de kullanılmaktadır. Bu husus Fransa'da 1946 Anayasası ile bir hak olarak tanımlanmıştır: “Her çalışan, temsilcileri aracılığıyla, çalışma koşullarının toplu (ortak) belirlenmesine ve işletmelerin yönetimine katılır.”

Bu yolla kamu görevlilerinin yönetime katılması sağlanırken salt çalışma koşullarının görüşüldüğü bir oluşumun dışında, kamu kurumunun işleyişini yakından ilgilendiren konular değerlendirildiği gibi temsilde de eşitlik esas alınmaktadır (Gülmez, 1993: 113). Bu husus önemlidir zira yönetime katılma kavramı bu yönüyle toplu pazarlığın

4 Geniş bilgi için bkz: McLaughlin, Kate, Stephen P.Osborne and Ewan Ferlie. (2002), New Public Management, New York, Routledge.

ötesinde birlikte yönetim ilkesinin bir tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Fransa'da uygulanmaya çalışılan sistem Sabahattin Zaim'in işaret ettiği üzere, ülkenin beşeri faktörlerinden daha fazla istifade edilebilmesi için insan faktörünün daha etkin katılımını sağlama üzerine kuruludur (Zaim, 2007: 249). Bu itibarla yeni anayasa çalışmaları çerçevesince Türkiye'ye özgü yönetime katılma mekanizmaları sadece çalışma hayatına ilişkin problemlerle sınırlı kalmamak üzere tasarlanması, anılan mekanizmalar eliyle verimlilik üzerine tesir edici nitelik kazandırılarak diğer ülkelere de model olunacak yapının tesisi kamu görevlilerinin beklentileri arasındadır.

Özetle, kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin sorunları anlaşılacağı üzere aslında birkaç başlık altında yoğunlaşmaktadır. Bu hususlarda gerçekleştirilecek kalıcı iyileştirmeler ile diğer birçok problem kendiliğinden ortadan kalkacak ya da olumsuz etkileri azalacaktır.

Bu açıdan öncelikli olarak gerçekleştirilmesi gereken Anayasal güvencelerle birlikte DMK'nda ve 4688 sayılı Kanun'da düzenlemeye gidilmesidir. Bu husus gerçekleştirilirken sosyal diyalog mekanizmasının işletilmesi kalıcı çözüm için en doğru yol olacaktır.

Yeni yasal düzenleme çalışmaları ile kamu personel rejimindeki karışıklıkların ortadan kaldırılması, kamu personeli arasındaki yakınlaşma sorunlarının çözülmesi ve bu yolla uygulamaya bağlı uyumsuzlukların sonlandırılması sağlanacaktır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı, katılım içeren, kalite-etik-performans gibi kavramlarla daha etkin ve verimli sunulması; bunun yanında sunulacak kamu hizmetinin ana ögesi kamu görevlilerine yönelik düzenlemelerin de aynı doğrultuda gerçekleştirilmesi sosyal, ekonomik ve siyasal birçok netice elde edilmesini sağlayacaktır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Yeni Anayasada Çalışma Hayatına İlişkin Teminat Altına Alınması Gereken Haklar: Kamu Görevlilerinin Beklentileri Araştırması

5. Yeni Anayasada Çalışma Hayatına İlişkin Teminat Altına Alınması Gereken Haklar: Kamu Görevlilerinin Beklentileri Araştırması

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı ilk kez 1961 Anayasası ile yasal nitelik kazanmıştır. 1965 yılında yürürlüğe giren 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu akabinde ilk sendikalar kurulmaya başlanmıştır. 1971 yılı müdahalesi sonrası Anayasa’nın 46. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkı yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 Anayasası açık şekilde kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkını yasaklamaması tartışma konusu olmuş ve 1992 yılından itibaren sendikalar yeniden kurulmaya başlanmıştır. 2001 yılı Türkiye’de kamu görevlileri için bir milat olmuştur. Bu çerçevede 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu örgütlenme hakkını yeniden teminat altına alınmıştır. 2010 yılında yapılan referandum sonrasında ise anayasal değişiklik ile kamu görevlileri toplu sözleşme hakkını elde etmişlerdir.

Çalışanlara işverene karşı müzakere gücü veren, örgütlenme ve toplu sözleşme hakkına sahip olan kamu görevlileri henüz grev hakkını elde edememişlerdir. Buna karşın

Türkiye’nin imza attığı uluslararası belgeler açısından kamu görevlilerine grev hakkı verilmesi gerektiği konusu uzun süredir tartışılmaktadır.

Tüm bu tartışmalar zaman içerisinde yerini toplumsal zeminde geniş bir kapsama, evrensel düzeyde hukuki dayanaklara ve ölçülebilir bilimsel geçerliğe haiz yeni bir anayasa hazırlığına bırakmıştır. Bu bağlamda toplumun farklı kesimlerinin de yeni anayasaya ilişkin talep ve görüşlerini ortaya koyduğu görülmektedir. Bu kesimlerden belki de en önemlisi olarak kabul edilmesi gereken kamu görevlilerinin yeni anayasada teminat altına alınmasını bekledikleri haklara ilişkin taleplerini ortaya koydukları açık bir şekilde görülmektedir. Bu kapsamda 2023 yılı vizyonuna yeni ve sivil bir anayasa yapmaya yönelik gerçekleştirilen çalışmaların toplumun tüm kesimlerinin ortak uzlaşma metnine dönüşmesini sağlamak üzere Memur-Sen tarafından “Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri” araştırması gerçekleştirilmiştir.

5.1. Araştırma Metodolojisi

Araştırma, kamu görevlileri arasında Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye olanları kapsamakta olup, 24.06.2021- 08.07.2021 tarihleri arasında Türkiye genelinde çevrimiçi olarak uygulanan anketle veriler toplanmıştır. Araştırma kapsamında Türkiye genelinde Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye olan toplam 5.586 kamu görevlisi ile geçerli anket gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonucunda kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin yeni anayasada teminat altına alınması gereken haklara ilişkin beklentileri belirlenmiştir.

5.1.1. Araştırma Modeli

Araştırma yapısı Memur-Sen Konfederasyonuna bağlı sendikalara üye kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin Anayasada teminat altına alınmasını bekledikleri haklar üzerine inşa edilmiştir. Uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki bağlayıcılığı ve bu doğrultuda oluşturan yasalar Türkiye'de kamu çalışma ilişkilerinin kapsamını ve gelişimini belirlemektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği belgeleri başta olmak üzere kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklerinin yasal çerçevesini

oluşturan sözleşme ve belgeler referans alınarak kamu görevlilerinin yeni anayasadan beklentilerine ilişkin araştırma soruları ve haklar şöyle belirlenmiştir;

- Temel hak ve özgürlükler,
- Örgütlenme özgürlüğü,
- Toplu sözleşme hakkı,
- Siyaset ve grev hakkı,
- Statü hukuku ve iş güvencesi,
- Çalışma/insan onuruna yaraşır iş ve ücret,
- İş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü,
- Ayrımcılık,
- Hak arama özgürlüğü ve iyi yönetilme.

5.1.2. Araştırma Evreni ve Örneklemi

Araştırma evreni, yetkili kamu görevlileri sendikaları konfederasyonu Memur-Sen üyesi 1.013.026 kamu görevlisidir. Aşağıdaki tabloda Memur-Sen Konfederasyonuna bağlı sendikalara göre araştırma evreninin dağılımına yer verilmiştir.

Tablo 1. Sendikalarda üye sayısı

Sendika	Üye Sayısı	Yüzde
Eğitim Bir-Sen	436.079	43,0
Sağlık Sen	245.833	24,3
Diyanet Sen	83.578	8,3
Büro Memur-Sen	75.669	7,5
Bem-Bir-Sen	58.635	5,8
Toç-Bir-Sen	45.344	4,5
Bayındır Memur-Sen	20.160	2,0
Enerji Memur-Sen	17.186	1,7
Birlik Haber-Sen	14.224	1,4
Ulaştırma Memur-Sen	10.257	1,0
Kültür Memur-Sen	6.061	0,6
Toplam	1.013.026	100,0

Örneklem oluşturulurken Memur-Sen üyesi 1 milyon içerisinde 50.000 kişi sendikaların üye sayılarına orantılı olarak dağıtılmıştır. Her bir sendikanın üyelerinin sıralı listeleri üzerinde tesadüfi örnekleme yöntemiyle kendi sendikasının örneklemini çekilmiştir. Araştırma, kamu görevlileri arasında Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye olanları

kapsamakta olup, 24.06.2021- 08.07.2021 tarihleri arasında Türkiye genelinde çevrimiçi olarak uygulanan anketle veriler toplanmıştır. Araştırma kapsamında Türkiye genelinde Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye olan toplam 5.586 kamu görevlisine ulaşılmış ve 5.586 geçerli anket gerçekleştirilmiştir.

Tablo 2. Çalışılan kurumun/kuruluşun dahil olduğu hizmet kolu

Sendika	Üye Sayısı	Yüzde
Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri	2.400	43,0
Sağlık ve sosyal hizmetler	1.355	24,2
Diyanet ve vakıf hizmetleri	463	8,3
Büro bankacılık ve sigortacılık hizmetleri	419	7,5
Yerel yönetim hizmetleri	324	5,8
Tarım ve ormancılık hizmetleri	251	4,5
Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri	112	2,0
Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri	95	1,7
Basın, yayın ve iletişim hizmetleri	78	1,4
Ulaştırma hizmetleri	56	1,0
Kültür ve sanat hizmetleri	33	0,6
Toplam	5586	100,0

5.1.3. Veri Toplama Araçları

Araştırmada nicel araştırma yöntemlerinden anket tercih edilmiş ve hazırlanan anket soru formu Memur-Sen'e bağlı sendikaların üyelerinin yeni anayasadan beklentilerini ölçmeye yönelik şekilde tasarlanmıştır. 5'li likert tipinde toplam 21 soru içeren anket soru formu ayrıca katılımcıların demografik özelliklerini de içerecek şekilde yapılandırılmıştır. Covid-19 salgını etkileri nedeniyle anket uygulaması sendika üyesi kamu görevlilerine SMS olarak iletilen link üzerinden çevrimiçi olarak gerçekleştirilmiştir.

5.1.4. Sınırlılıklar

Araştırma evrenini temsil eden örnekleme ulaşma noktasında 81 ilden ve 11 hizmet kolundan katılım sağlanmış ve sendika üyesi sayılarına göre katılımcıların verileri ağırlıklandırılmıştır. Diğer bir sınırlılık ise veri toplama aracı olarak Covid-19 salgını nedeniyle yüz yüze anket görüşmelerinin yapılamamasıdır.

Yüz yüze anket yerine çevrimiçi anket yoluna başvurulmuş olmasıdır. Bu tür bir araştırmanın ilerleyen dönemlerde nicel ve nitel yöntemlerin bir arada kullanılması ile zenginleştirilebileceğini düşünmekteyiz.

5.1.5. Veri Analiz Yöntemi

Araştırmada elde edilen veri seti, Memur-Sen Konfederasyonuna bağlı sendika üye sayısına göre ağırlıklandırılarak raporlanmıştır. 5.586 kamu görevlisi ile gerçekleştirilen anket çalışmasında elde edilen veriler SPSS programı 25. sürüm kullanılarak analiz edilmiştir.

Kamu görevlilerinin yeni anayasadan beklentilerine ilişkin talep ve görüşlerini yansıtan maddeler frekans ve yüzde analizi ile incelenmiş ve 5'li likert tipinde hazırlanan bu maddeler için 5 puan üzerinden ortalama değerler hesaplanmıştır. Bulguları demografik özelliklere göre çaprazlayarak değerlendirmek için ki-kare test istatistiği kullanılmıştır.

5.2. Araştırma Bulguları

5.2.1. Demografik Bulgular

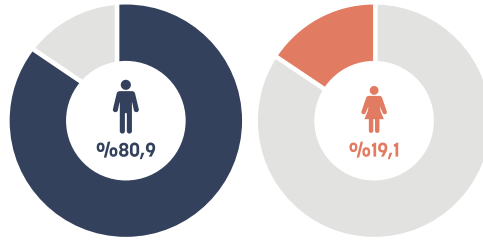
Araştırmaya katılan Memur-Sen'e bağlı sendikalara üye 5.586 kamu görevlisinin %19,1'i kadın, %80,9'u ise erkeklerden

oluşmaktadır. Bu katılım dağılımı, çalışma hayatında işgücüne katılan nüfus grubunun ve bilhassa sendika üyelerinin erkek ağırlıklı olmasından kaynaklanmaktadır.

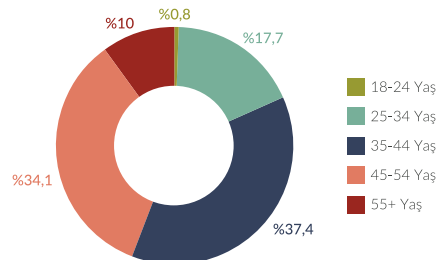
Tablo 3. Araştırmaya katılanların cinsiyet dağılımı

Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Kadın	1.068	19,1
Erkek	4.518	80,9
Toplam	5.586	100,0

Grafik 1. Araştırmaya katılanların cinsiyet dağılımı



Grafik 2. Araştırmaya katılanların yaş gruplarına göre dağılım



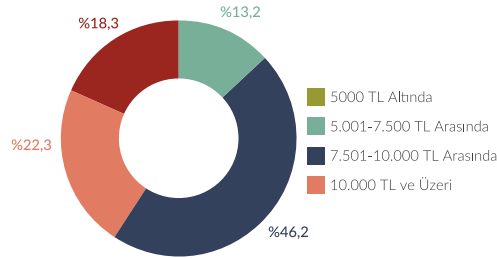
Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin yaş gruplarına göre dağılımlarına bakıldığında katılımcıların %0,8'i 18 - 24 yaş grubu, %17,7'si 25 - 34 yaş grubu, %37,4'ü 35 - 44 yaş grubu, %34,1'i 45 - 54 yaş grubu ve %10'u 55 ve üzeri yaş grubunda yer almaktadır.

Tablo 4. Araştırmaya katılanların eğitim düzeyine göre dağılım

Eğitim Durumu	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Bir okul bitirmemiş	0	0,0	0,0
İlköğretim	42	0,8	0,9
Lise	370	6,6	8,3
Lisans ve üzeri	4.020	71,9	90,8
Ara toplam	4.432	79,3	100,0
Cevap yok	1.154	20,7	
Toplam	5.586	100,0	

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin eğitim durumlarının dağılımına bakıldığında katılımcıların %0,9'u ilköğretim düzeyinde, %8,3'ü lise düzeyinde ve %90,8'i lisans ve üzeridüzyedir. Araştırmaya katılanların %20,7'si eğitim durumu sorusunu yanıtızs bırakmıştır.

Grafik 3. Araştırmaya katılanların aylık toplam hane geliri



Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin aylık hane gelir durumuna bakıldığında katılımcıların %13,2'si 5.000 TL ve altında, %46,2'si 5.001 - 7.500 TL arası, %22,3'ü 7.501 - 10.000 TL arası ve %18,3'ü 10.001 TL ve üzeri gelir düzeyine sahiptir.

Tablo 5. Araştırmaya katılanların illere göre dağılımı

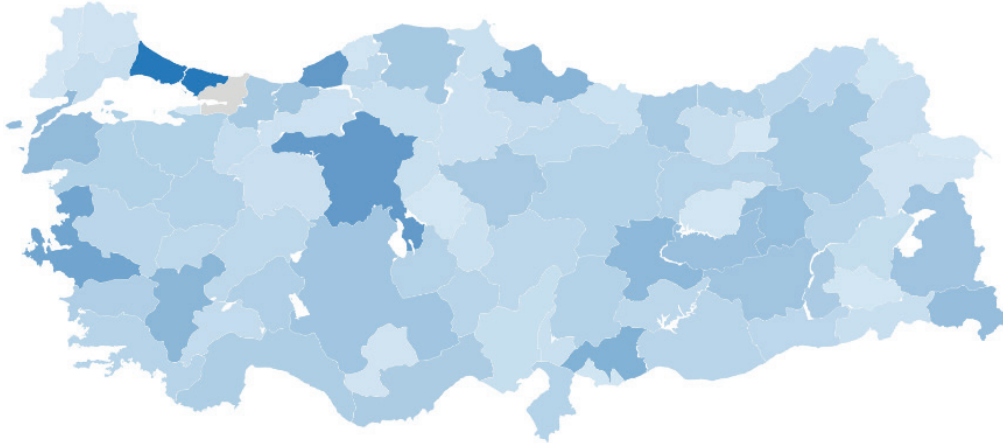
	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
İstanbul	419	7,50	Kahramanmaraş	67	1,20
Zonguldak	277	4,95	Aksaray	65	1,16
Ankara	274	4,91	Erzincan	64	1,15
İzmir	227	4,06	Hatay	63	1,13
Gaziantep	184	3,29	Muğla	59	1,06
Samsun	171	3,06	Muş	58	1,04
Denizli	160	2,86	Niğde	57	1,02
Malatya	150	2,69	Şanlıurfa	57	1,02
Çanakkale	143	2,56	Manisa	52	0,93
Hakkâri	135	2,42	Rize	52	0,93
Bingöl	134	2,40	İzmit	51	0,91
Elazığ	125	2,24	Mardin	50	0,90
Van	114	2,04	Kayseri	48	0,86
Diyarbakır	110	1,97	Adıyaman	47	0,84
Düzce	109	1,95	Karabük	45	0,81
Konya	108	1,93	Afyonkarahisar	45	0,81
Kastamonu	97	1,74	Uşak	44	0,79
Erzurum	94	1,68	Artvin	43	0,77
Giresun	93	1,66	Tokat	42	0,75
Sakarya	92	1,65	Burdur	34	0,61
Yozgat	90	1,61	Bitlis	32	0,57
Batman	86	1,54	Bilecik	30	0,54
Mersin	83	1,49	Kars	29	0,52
Antalya	77	1,38	Amasya	29	0,52
Trabzon	76	1,36	Gümüşhane	27	0,48
Aydın	75	1,34	Tekirdağ	26	0,47
Isparta	74	1,32	Adana	25	0,45
Balıkesir	71	1,27	Şırnak	23	0,41
Bursa	70	1,25	Eskişehir	22	0,39
Kütahya	69	1,24	Çankırı	21	0,38
Sivas	67	1,20	Osmaniye	20	0,36

Tablo 5. Araştırmaya katılanların illere göre dağılım

	Frekans	Yüzde		Frekans	Yüzde
Çankırı	21	0,38	Bartın	10	0,18
Osmaniye	20	0,36	Edirne	8	0,14
Sinop	20	0,36	Karaman	8	0,14
Nevşehir	20	0,36	Tunceli	7	0,13
Kırıkkale	20	0,36	Kırşehir	6	0,11
Ordu	18	0,32	Kilis	4	0,07
Çorum	17	0,30	Siirt	4	0,07
Bolu	15	0,27	Yalova	3	0,05
Ardahan	14	0,25	Bayburt	3	0,05
Kırklareli	13	0,23	Iğdır	2	0,04
Ağrı	13	0,23	Toplam	5586	100,00

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin iller bazında dağılımına bakıldığında 81 ilde katılım sağlandığı görülmektedir. Buna göre katılımcılar İstanbul, Ankara, İzmir, Zonguldak, Gaziantep, Samsun, Denizli, Malatya olarak yoğunluklu katılım göstermiştir. En az katılım, nüfus ile orantılı olarak Iğdır, Bayburt ve Yalova illerinden olmuştur.

Harita 1. Araştırmaya katılanların harita üzerinden illere göre dağılım



5.2.2. Anayasada Teminat Altına Alınması Beklenen Haklar

5.2.2.1. Temel Haklar ve Özgürlükler

Tablo 6. Kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklere yönelik ifadelere katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Mevcut anayasa yerine toplumsal katılımı; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır.	%7,3	%2,1	%3,5	%23,4	%63,7	%100	4,34
Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaya karşı katı kurallara bağlanmalı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmalıdır.	%6,6	%4,1	%3,9	%26,9	%58,5	%100	4,26

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

1982 Anayasası “Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder.” (madde 12) ifadesi ile temel hak ve özgürlükleri tanımlamaktadır. 1980 askeri darbesi koşullarında hazırlanan Anayasa günümüze kadar birçok değişiklik yaşamış olsa da hakların ve özgürlüklerin kullanımı noktasında sınırlamalar içermektedir; “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”(madde 13).

Literatürde ve toplumun büyük bir kısmında 1982 Anayasasının mevcut halinin iyileştirilmesi yerine tamamıyla yeni bir anayasanın yapılması yönünde güçlü bir gereklilik vurgusu göze çarpmaktadır. Nitekim araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %87,1’i mevcut Anayasanın yerine toplumsal katılımı; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılması gerektiğini ifade etmektedirler.

Kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklere ilişkin yaklaşımlarına bakıldığında %85,4’ü temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ve normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlama yapılmasına karşı katı kuralların getirilmesi gerektiğini, bununla birlikte yeni anayasada düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmasını beklediklerini vurgulamışlardır.

Tablo 7. "Mevcut anayasa yerine toplumsal katılımla; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Mevcut anayasa yerine toplumsal katılımla; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%12,4	%3,2	%10,2	%26,1	%48,1	%100	3,94
Erkek	%6,1	%1,8	%1,9	%22,8	%67,4	%100	4,44
$\chi^2=276,793$; sd=4; p<0,05							
18-24	%9,3	-	%9,3	%14,0	%67,4	%100	4,29
25-34	%9,8	%2,5	%4,0	%27,5	%56,2	%100	4,18
35-44	%5,6	%2,3	%5,0	%23,0	%64,1	%100	4,37
45-54	%7,0	%1,7	%2,3	%19,3	%69,7	%100	4,43
55+	%9,7	%1,8	%0,7	%32,4	%55,4	%100	4,22
$\chi^2=131,341$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%7,1	-	%7,1	%19,0	%66,8%	%100	4,37
Lise	%12,2	%0,8	%7,8	%34,6	%44,6%	%100	3,99
Lisans ve Üzeri	%6,8	%2,4	%3,2	%23,7	%63,9%	%100	4,35
$\chi^2=102,185$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin yeni bir anayasa talebi demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %90,2'si kadınların ise %74,3'ü,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %81,4'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %83,7'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %87,1'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %89'u, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %87,8'i
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %85,8'i, lise mezunlarının %79,2'si, lisans ve üstü mezunların ise %87,6'sı

mevcut Anayasa yerine toplumsal katılımla; insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılması gerektiğini düşünmektedir. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde erkeklerin kadınlara nazaran daha güçlü bir şekilde yeni anayasa talebini dile getirdikleri görülmektedir. Yaş grupları açısından tüm yaş gruplarında %80 üzerinde bir yeni anayasa talebi söz konusudur. Burada gençlerin ve yetişkin yaş grubunun yeni anayasanın yapımına ilişkin ortak bir motivasyona sahip olduğu gözlemlenmektedir. Eğitim düzeyleri açısından bakıldığında ise eğitim düzeyi arttıkça yeni anayasa talebinin de yüksek oranda olması beklenirken, ilköğretim ve lisans ve üstü mezunların lise mezunlarına göre daha güçlü bir şekilde yeni anayasayı talep etmeleri ilgi çekmektedir.

Tablo 8. "Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaya karşı katı kurallara bağlanmalı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmalıdır" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaya karşı katı kurallara bağlanmalı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%8,2	5,8%	%6,5	%34,9	%44,6	%100	4,02
Erkek	%6,3	3,7%	%3,3	%25,0	%61,7	%100	4,32
$\chi^2=110,352$; sd=4; p<0,05							
18-24	%4,7	-	%4,7	%18,6	%72,0	%100	4,53
25-34	%8,7	5,3%	%6,3	%29,5	%50,2	%100	4,07
35-44	%5,8	4,1%	%3,6	%25,9	%60,6	%100	4,31
45-54	%5,1	3,6%	%3,5	%25,7	%62,1	%100	4,36
55+	%11,1	4,3%	%2,3	%31,3	%51,0	%100	4,06
$\chi^2=90,951$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	%47,6	%23,8	%23,8	%100	3,60
Lise	%10,0	%8,9	%8,6	%36,2	%36,3	%100	3,80
Lisans ve Üzeri	%6,4	%4,4	%3,2	%27,0	%59,0	%100	4,28
$\chi^2=339,04$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve özgürlükçü bir anayasaya ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %86,7'si kadınların ise %79,5'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,6'sı, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %79,7'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %86,5'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %87,8'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %82,3'ü,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %47,6'sı, lise mezunlarının %72,5'i, lisans ve üstü mezunların ise %86'sı

yeni anayasada temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının ve normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlamaların yapılmasının katı kurallara bağlanması; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınması gerektiğini düşünmektedir. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde erkeklerin kadınlara nazaran daha güçlü bir şekilde yeni anayasanın özgürlükçü olması ve temel hakların sınırlandırılmaması talebini dile getirdikleri görülmektedir. Yaş grupları açısından özellikle 18-24 yaş grubu gençlerin ve 45-54 yaş grubu yetişkinlerin yeni anayasanın özgürlükçü olması ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin keyfi sınırlamalar yapılmamasını güçlü bir şekilde talep ettikleri gözlemlenmektedir. Eğitim düzeyleri açısından bakıldığında ise mezun olunan eğitim düzeyi arttıkça yeni anayasanın özgürlükçü olması ve temel hakların sınırlandırılmaması talebinin de yüksek oranda olduğu görülmektedir. Burada ilköğretim düzeyi mezunların beklenenden daha yüksek bir oranda (%47,6) kararsız kaldıkları tespit edilmiştir. Yeni anayasa çalışmalarının içeriği hakkında bu grubun daha yoğun şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir.

5.2.2.2. Sendikal Örgütlenme Hakkı

Tablo 9. Örgütlenme özgürlüğüne yönelik ifadeye katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı.	%6,6	%2,7	%3,8	%27,5	%59,4	%100	4,30

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) üyesi olmasıyla birlikte Türkiye, imzaladığı ve kendi iç mevzuatında da uygulama taahhüdü verdiği 87 sayılı “Sendika Hürriyeti ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması Sözleşmesi”, 98 sayılı “Teşkilatlanma ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanması Sözleşmesi”, 151 sayılı “Kamu Hizmetlerinde Teşkilatlanma Hakkının Korunması ve Çalışma Şartlarının Belirlenmesi Sözleşmesi” ile kamu görevlilerine örgütlenme ve sendikal hakların çerçevesini belirlemiştir (Turan, 1999: 3).

Sendikal örgütlenme hakkı, 1982 Anayasasında kamu görevlileri özelinde bir hak olarak belirtilmemiş olsa da ilerleyen zamanlarda yapılan düzenlemeler ile kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı anayasal teminata alınmıştır. Anayasa'nın 51. maddesi “İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” şeklinde düzenlenmiş ve sendikal haklar bağlamında kamu görevlilerine yönelik kanunla düzenleme yapılması ifade edilmiştir. 1982 Anayasası ve 4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı yasal zemine kavuşmuştur.

Yeni Anayasa çalışmalarında da örgütlenme hakkının tanımlanması önem arz etmektedir. Nitekim günümüzde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilişkin yaklaşımlarına bakıldığında araştırmaya katılanların %86,9'u “bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı” görüşündedir.

Tablo 10. "Bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Bütün kamu görevlileri ve emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalı; kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmalı.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%8,2	%1,3	%5,0	%37,6	%47,9	%100	4,16
Erkek	%6,2	%3,0	%3,5	%25,1	%62,2	%100	4,34
$\chi^2=97,581$; sd=4; p<0,05							
18-24	%4,4	%4,4	%6,7	%22,2	%62,3	%100	4,39
25-34	%10,5	%2,5	%4,0	%29,1	%53,9	%100	4,14
35-44	%4,0	%2,3	%4,2	%27,7	%61,8	%100	4,41
45-54	%6,6	%3,3	%3,8	%22,9	%63,4	%100	4,33
55+	%9,8	%2,0	%2,1	%40,1	%46,0	%100	4,10
$\chi^2=142,908$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%2,4	%2,4	%2,4	%21,4	%71,4	%100	4,61
Lise	%7,8	%3,8	%3,5	%35,4	%49,5	%100	4,15
Lisans ve Üzeri	%6,1	%2,4	%3,7	%29,8	%58,0	%100	4,31
$\chi^2=96,487$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkına ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %87,3'ü kadınların ise %85,5'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %84,5'i, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %83'ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %89,5'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %86,3'ü, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %86,1'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %92,8'i, lise mezunlarının %84,9'u lisans ve üstü mezunların ise %87,8'i

Yeni Anayasada bütün kamu görevlileri ve emeklilerinin sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmasını ve genel olarak kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınmasını talep etmektedir. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğünün teminat altına alınması ile ilgili cinsiyet, yaş ve eğitim düzeyi bazında tüm gruplarda yüksek düzeyde bir talep söz konusu olduğu rahatlıkla görülmektedir.

5.2.2.3. Toplu Sözleşme Hakkı

Tablo 11. Toplu sözleşme hakkına yönelik ifadeye katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Toplu sözleşmenin kapsamı kısıtlanmamalı, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermelidir.	%5,5	%1,0	%2,1	%24,7	%66,7	%100	4,46
Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulması toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmazdır.	%5,1	%1,1	%4,5	%25,1	%64,2	%100	4,42
"Yetkisiz sendikaların masada yer alması" ve "dayanışma aidatının olmaması" gibi hususlar toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmaktadır.	%7,4	%6,1	%15,4	%28,4	%42,7	%100	3,93

2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kanunda toplu görüşme sistemi belirtilmiş olsa da sendikalar sadece görüşü alınan aktör niteliğinde konumlandırılmıştır. Zira görüşmelerde taraflar arasında mutabakat sağlanamadığında hak arama yolları da sendikalar için kapalıydı. (Görmüş, 2012: 8). 2010 yılında yapılan referandumla sonucunda Anayasa değişikliğine gidilmiş ve kamu görevlileri Toplu Sözleşme hakkını elde etmiştir. Bir taraf olarak tam anlamıyla masada oturma hakkı elde eden sendikalara hak arama yolları açılmış, uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabilme imkânı verilerek toplu sözleşme belgesi yasal bir geçerliğe kavuşturulmuştur (Hakyemez, 2010: 392).

Yeni Anayasanın teminat altına aldığı haklar kadar kısıtlar getirmemesi de önem arz etmektedir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %91,4'ü toplu sözleşme kapsamının kısıtlanmaması aksine memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermesi gerektiğini ifade etmektedir.

Diğer yandan katılımcıların %89,3'ü toplu sözleşme sürecinin en önemli aşaması olan uyuşmazlık sürecinde öne çıkan Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin Kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulmasının toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmaz bir nitelikte bulunduğunu ifade etmektedir.

Araştırma sonucunda kamu görevlilerinin %71,1'i çokça karşılaşılan "yetkisiz sendikaların masada yer alması" ve "dayanışma aidatının olmaması" gibi hususların toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmakta olduğunu belirtmekte ve yapılacak düzenlemeler için bu noktayı vurgulamaktadır.

Tablo 12. "Toplu sözleşmenin kapsamı kısıtlanmamalı, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermelidir" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Toplu sözleşmenin kapsamı kısıtlanmamalı, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermelidir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%8,5	%0,4	%3,9	%32,0	%55,2	%100	4,25
Erkek	%4,8	%1,1	%1,6	%23,0	%69,5	%100	4,51
$\chi^2=103,668$; sd=4; p<0,05							
18-24	%2,3	-	%2,3	%18,6	%76,8	%100	4,61
25-34	%8,3	%1,2	%1,8	%27,3	%61,4	%100	4,32
35-44	%3,6	%0,7	%3,2	%23,8	%68,7	%100	4,53
45-54	%5,3	%1,1	%1,2	%21,4	%71,0	%100	4,52
55+	%8,4	%1,4	%1,3	%34,8	%54,1	%100	4,25
$\chi^2=123,682$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,9	-	%2,4	%22,0	%70,7	%100	4,57
Lise	%8,1	%1,4	%1,4	%29,5	%59,6	%100	4,32
Lisans ve Üzeri	%5,2	%1,0	%1,9	%25,8	%66,1	%100	4,47
$\chi^2=36,550$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin toplu sözleşmenin kapsam ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %92,5'i kadınların ise %84,2'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %95,4'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %88,7'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %92,5'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %92,4'ü, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %88,9'u,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %92,7'i, lise mezunlarının %89,1'i lisans ve üstü mezunların ise %91,9'u

Yeni Anayasada toplu sözleşmenin kapsamının kısıtlı olmaması, memurları ve emeklileri ilgilendiren her konuyu içermesi gerektiğini ifade etmektedir.

Tablo 13. "Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulması toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmazdır" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu Görevlileri Hakem Heyetinin kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulması toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmazdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%4,6	%0,5	%11,4	%37,2	%46,3	%100	4,20
Erkek	%5,2	%1,3	%2,8	%22,2	%68,5	%100	4,47
$\chi^2=295,181$; sd=4; p<0,05							
18-24	%2,3	-	%9,3	%16,3	%72,1	%100	4,53
25-34	%6,6	%1,7	%10,0	%23,4	%58,3	%100	4,25
35-44	%3,5	%0,7	%4,4	%24,1	%67,3	%100	4,51
45-54	%5,2	%1,5	%2,2	%25,0	%66,1	%100	4,45
55+	%8,6	%0,9	%2,0	%33,0	%55,5	%100	4,26
$\chi^2=172,819$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	%45,2	%28,6	%21,4	%100	3,65
Lise	%7,8	%2,7	%4,3	%30,5	%54,7	%100	4,21
Lisans ve Üzeri	%4,2	%1,2	%4,3	%25,5	%64,8	%100	4,46

$\chi^2=225,594$; sd=16; p<0,05

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %90,7'si kadınların ise %83,5'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %88,3'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %81,7'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %91,4'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %91,1'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %88,5'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %50'si, lise mezunlarının %85,2'si lisans ve üstü mezunların ise %91,3'ü

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kamu işverenden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulmasının toplu pazarlık hakkı için olmazsa olmaz olduğunu ifade etmektedirler. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ile ilgili mevcut durum ve gelişmeler özellikle ilköğretim mezunu kamu görevlilerinin %45,2'lik bir oranla kararsız kalmasına neden olmaktadır. Eğitim düzeyi arttıkça Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun kamu işverenden bağımsız ve adil karar verebilecek bir yapıya dönüşebileceğine inanç artmaktadır.

Tablo 14. “Yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususlar toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmaktadır” ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

“Yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususlar toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozmaktadır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,4	%3,9	%24,7	%32,9	%32,1	%100	3,80
Erkek	%7,6	%6,7	%13,2	%27,4	%45,1	%100	3,96
$\chi^2=131,863$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%4,5	-	%15,9	%18,2	%61,4	%100	4,34
25 - 34	%10,3	%5,2	%20,5	%24,8	%39,2	%100	3,77
35 - 44	%7,1	%6,3	%16,3	%26,8	%43,5	%100	3,93
45 - 54	%6,2	%5,3	%12,9	%29,1	%46,5	%100	4,04
55+	%7,2	%10,7	%11,1	%39,4	%31,6	%100	3,78
$\chi^2=134,858$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%2,4	%2,4	%9,8	%31,7	%53,7	%100	4,32
Lise	%13,6	%4,9	%16,3	%31,4	%33,8	%100	3,67
Lisans ve üzeri	%6,1	%6,8	%14,9	%29,6	%42,6	%100	3,96
$\chi^2=77,839$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesine ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %72,5’i kadınların ise %65’i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %79,6’sı, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %64’ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %70,3’ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %75,6’sı, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %71’i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %85,4’ü, lise mezunlarının %65,2’si lisans ve üstü mezunların ise %72,2’i

“Yetkisiz sendikaların masada yer alması” ve “dayanışma aidatının olmaması” gibi hususların toplu pazarlık sırasında tarafların eşitliği ilkesini memurların aleyhine bozduğunu ifade etmektedir.

5.2.2.4. Siyaset ve Grev Hakkı

Tablo 15. Siyaset ve grev hakkına yönelik ifadelere katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmaması toplu pazarlık hakkını zedelemekte, hak kayıpları yaşanmasına neden olmaktadır.	%5,2	%4,9	%8,1	%30,4	%51,4	%100	4,18
Kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olması demokratik bir haktır, bu hakkın kullanımı demokratik katılımı genişletir ve siyaset kurumunu güçlendirir.	%14,4	%12,8	%12,8	%21,0	%39,0	%100	3,57

2010 yılı referandumu ile kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı bir kazanım olarak elde edilirken grev hakkı tanımlanmamıştır. Bu hakkın tanınmamış olması, ILO sözleşmelerindeki (87, 98 ve 151) örgütlenme ve hak arama özgürlüğünün amacı ve kapsamıyla uyuşmamaktadır (Görmüş, 2012:9-10). ILO'nun Sendika Özgürlüğü Komitesi grev hakkını sendikal özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirmektedir. Komite tüm çalışanların grev hakkına sahip olduğunu vurgulamaktadır (Kutal, 2019, s.1)

Yapılan araştırma sonucunda da kamu görevlilerinin %81,8'i kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmamasının toplu pazarlık hakkını zedelediğini ve hak kayıpları yaşanmasına neden olduğunu vurgulamaktadır. Kamu görevlilerinin önemli bir kısmı grev hakkının yeni anayasada teminat altına alınmasını talep etmektedir.

Grev hakkının yanı sıra kamu görevlilerinin bir vatandaş olarak siyasi partilere üye olma hakkı da söz konusudur. Kamu görevlileri için hangi faaliyetlerin siyasi olduğu ve hangi statüdekilere siyasi partilere üye olmanın yasak olduğu 1982 Anayasası, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında izlenebilmektedir. 1982 Anayasası'nda bazı kamu görevlileri için siyaset yasağı 68. maddesinde tanımlanmıştır;

"Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil olmak üzere yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar. Yükseköğretim elemanlarının siyasî partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir."

Yeni Anayasadan bir başka beklenti de siyasi partilere üye olma noktasında anayasada ve yasalarda yer alan yasaklara ilişkindir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %60'ı siyasi partilere üye olmayı demokratik bir hak olarak nitelemekte ve bu hakkın kullanımının demokratik katılımı genişleteceği ve siyaset kurumunu güçlendireceği görüşünü benimsemektedir.

Tablo 16. "Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmaması toplu pazarlık hakkını zedelemekte, hak kayıpları yaşanmasına neden olmaktadır" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmaması toplu pazarlık hakkını zedelemekte, hak kayıpları yaşanmasına neden olmaktadır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%13,9	%9,8	%16,9	%29,5	%29,9	%100	3,52
Erkek	%14,5	%13,5	%11,9	%19,0	%41,1	%100	3,59
$\chi^2=99,837$; sd=4; p<0,05							
18-24	%11,4	%6,8	%9,1	%15,9	%56,8	%100	4,02
25-34	%22,5	%15,6	%15,5	%18,9	%27,5	%100	3,13
35-44	%14,8	%13,4	%15,3	%18,3	%38,2	%100	3,52
45-54	%10,3	%9,3	%10,6	%23,3	%46,5	%100	3,86
55+	%12,9	%17,5	%7,3	%27,2	%35,1	%100	3,54
$\chi^2=230,357$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%7,3	%46,3	-	%31,7	%14,7	%100	3,01
Lise	%17,3	%8,7	%10,3	%27,1	%36,6	%100	3,57
Lisans ve Üzeri	%13,9	%13,3	%13,7	%21,8	%37,3	%100	3,55
$\chi^2=110,154$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmaması ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %60,1'i kadınların ise %60,4'ü,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %72,7'si, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %46,4'ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %56,5'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %69,8'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %62,3'ü
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %46,4'ü, lise mezunlarının %63,7'si, lisans ve üstü mezunların ise %59,1'i

Kamu görevlileri sendikacılığında grev hakkının bulunmamasının toplu pazarlık hakkını zedelediğini ve hak kayıpları yaşanmasına neden olduğunu belirtmektedir. Burada genel olarak grev hakkının tanınması talebinin %60 düzeyinde olması ve demografik değişkenler bazında ilköğretim mezunlarının ve 25-34 yaş grubundaki kamu görevlilerinin %60'ın altında bu hakkı talep ediyor olmasının temel nedeni kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesidir. Burada araştırmaya katılanların %24'ünün sağlık ve sosyal hizmetler kolunda örgütlü olması bu noktada önemli bir etkidir.

Tablo 17. "Kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olması demokratik bir haktır, bu hakkın kullanımı demokratik katılımı genişletir ve siyaset kurumunu güçlendirir" ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olması demokratik bir haktır, bu hakkın kullanımı demokratik katılımı genişletir ve siyaset kurumunu güçlendirir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%5,7	%6,2	%12,2	%38,1	%37,8	%100	3,96
Erkek	%5,1	%4,5	%7,2	%28,6	%54,6	%100	4,23
$\chi^2=105,712$; sd=4; p<0,05							
18-24	%2,3	-	%9,1	%25,0	%63,6	%100	4,46
25-34	%6,8	%6,1	%14,2	%26,8	%46,1	%100	4,00
35-44	%3,9	%4,8	%8,1	%30,1	%53,1	%100	4,24
45-54	%5,0	%4,1	%6,0	%29,6	%55,3	%100	4,26
55+	%8,4	%5,9	%4,5	%40,8	%40,4	%100	3,99
$\chi^2=146,811$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,9	%2,4	%51,2	%26,8	%14,7	%100	3,47
Lise	%7,9	%7,9	%4,1	%33,9	%46,2	%100	4,03
Lisans ve Üzeri	%4,6	%5,0	%7,5	%32,2	%50,7	%100	4,19

$\chi^2=177,860$; sd=16; p<0,05

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

revlilerinin siyasi partilere üye olunmasına ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %83,2'si kadınların ise %75,9'u,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %88,6'sı, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %72,9'u, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %83,2'si, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %84,9'u, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %81,2'si,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %41,5'i, lise mezunlarının %81,1'i, lisans ve üstü mezunların ise %82,9'u

kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olmasını demokratik bir hak olarak nitelendirmekte, bu hakkın kullanımının demokratik katılımı genişlettiğini ve siyaset kurumunu güçlendirdiğini vurgulamaktadır.

5.2.2.5. Statü Hukuku ve İş Güvencesi

Tablo 18. Statü hukuku ve iş güvenliğine yönelik ifadelere katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi iş güvencesiyle mümkündür.	%5,2	%2,4	%3,6	%32,5	%56,3	%100	4,32
İş güvencesi esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmektedir.	%4,8	%3,8	%7,3	%34,7	%49,4	%100	4,20
Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller, -istisnalar dışında- uygulanmamalıdır.	%4,6	%3,5	%11,3	%33,2	%47,4	%100	4,15
İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir.	%4,8	%4,0	%10,1	%35,4	%45,7	%100	4,13

Kamu hizmetlerinin mutlak anlamda iş güvencesi bulunan kamu görevlileri tarafından icra edilmesinin daha sağlıklı ve gerekli olduğunu ortaya koyan araştırmada yeni anayasada statü ve iş güvencesi hukukunun nasıl bir kapsamda olmasına yönelik kamu görevlilerinin beklentileri tespit edilmiştir. Buna göre araştırmaya katılan kamu görevlilerinin

- %88,8'i kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi için iş güvencesi ile mümkün olacağını,
- %84,1'i iş güvencesinin esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmediğini,
- %80,6'sı kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modellerin (istisnalar dışında) uygulanmaması gerektiğini,
- %81,1'i iş güvencesi ve grev hakkının birbiriyle çelişmediğini

ifade etmektedir.

Tablo 19. "Kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi iş güvencesiyle mümkündür." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi iş güvencesiyle mümkündür.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,8	%1,2	%3,9	%39,5	%48,6	%100	4,21
Erkek	%4,8	%2,7	%3,6	%30,9	%58,0	%100	4,35
$\chi^2=48,573$; sd=4; p<0,05							
18-24	%2,3	-	%6,8	%18,2	%72,7	%100	4,57
25-34	%8,0	%2,6	%2,5	%29,1	%57,8	%100	4,26
35-44	%3,3	%1,7	%5,2	%31,5	%58,4	%100	4,40
45-54	%4,7	%2,7	%2,5	%30,9	%59,3	%100	4,37
55+	%8,9	%3,6	%3,8	%49,3	%34,5	%100	3,97
$\chi^2=194,074$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%28,6	%66,7	%100	4,55
Lise	%7,0	%1,9	%8,1	%46,5	%36,5	%100	4,03
Lisans ve Üzeri	%4,8	%2,4	%3,0	%33,4	%56,3	%100	4,34
$\chi^2=111,417$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde nesnel, tarafsız ve adil olunmasına ilişkin iş güvencesi yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %88,9'u kadınların ise %88,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,9'u, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %86,9'u, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %89,9'u, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %90,2'si, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %83,8'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,3'ü, lise mezunlarının %83'ü, lisans ve üstü mezunların ise %89,7'si

kamu hizmetlerinin nesnel, tarafsız ve adil biçimde yürütülmesinin iş güvencesiyle mümkün olduğunu belirtmektedir.

Tablo 20. "İş güvencesi esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmektedir." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İş güvencesi esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmektedir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%7,9	%4,3	%15,7	%41,2	%30,9	%100	3,83
Erkek	%4,1	%4,0	%8,7	%34,0	%49,2	%100	4,20
$\chi^2=143,166$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%4,5	%4,5	%13,6	%15,9	%61,5	%100	4,28
25 - 34	%6,0	%3,4	%15,6	%33,1	%41,9	%100	4,02
35 - 44	%3,1	%3,8	%9,7	%32,2	%51,2	%100	4,25
45 - 54	%5,2	%4,4	%8,3	%36,6	%45,5	%100	4,13
55+	%8,1	%4,5	%7,9	%49,0	%30,5	%100	3,89
$\chi^2=160,038$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%2,4	%2,4	%4,9	%29,3	%61,0	%100	4,42
Lise	%7,0	%8,9	%18,2	%35,0	%30,9	%100	3,73
Lisans ve üzeri	%4,7	%4,1	%9,5	%37,7	%44,0	%100	4,12

$\chi^2=136,833$; sd=16; p<0,05

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla ilgili yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %83,2'i kadınların ise %72,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %77,4'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %75'i, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %83,4'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %82,1'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %79,5'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %89,3'ü, lise mezunlarının %65,9'u, lisans ve üstü mezunların ise %77,7'si

İş güvencesinin esnek, sözleşmeli, ücretli, vekil, fahri istihdam gibi statü hukukuna uymayan uygulamalarla zedelenmediğini belirtmektedir. Burada kamu görevlileri iş güvencesinin teminat altına alınmasını farklı istihdam biçimleri ile zayıflatılmamasını talep etmektedir.

Tablo 21. "Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller, -istisnalar dışında- uygulanmamalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu görevlilerinde statü hukukunun gereği olarak kadrolu istihdam dışındaki modeller, -istisnalar dışında- uygulanmamalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%4,5	%3,9	%19,1	%36,5	%36,0	%100	3,96
Erkek	%4,6	%3,4	%9,5	%32,4	%50,1	%100	4,20
$\chi^2=110,144$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	%2,3	%6,8	%22,7	%65,9	%100	4,47
25 - 34	%6,2	%2,7	%12,3	%30,3	%48,5	%100	4,12
35 - 44	%3,3	%4,0	%12,7	%29,3	%50,7	%100	4,20
45 - 54	%4,4	%3,5	%9,2	%35,7	%47,2	%100	4,18
55+	%7,9	%3,6	%12,2	%44,6	%31,7	%100	3,88
$\chi^2=120,211$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	-	%4,8	%4,8	%33,3	%57,1	%100	4,39
Lise	%7,0	%2,7	%14,1	%34,1	%42,1	%100	4,01
Lisans ve üzeri	%4,0	%3,6	%12,1	%35,1	%45,2	%100	4,14
$\chi^2=79,501$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin statü hukuku bağlamında kadrolu istihdam dışındaki modellerin uygulanmaması ifadesine yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %82,5'i kadınların ise %72,5'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %88,6'ı, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %78,8'i, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %80'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %82,9'u, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %76,3'ü,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %90,4'ü, lise mezunlarının %76,2'si, lisans ve üstü mezunların ise %80,3'ü

Yeni Anayasa çalışmaları kapsamında kamu görevlileri için kadrolu istihdam dışındaki modellerin (istisnalar dışında) uygulanmamasını talep etmektedir.

Tablo 22. "İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İş güvencesi ve grev hakkı birbiriyle çelişen iki durum değildir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,9	%2,9	%11,9	%40,9	%37,4	%100	3,99
Erkek	%4,2	%4,1	%6,2	%33,2	%52,3	%100	4,25
$\chi^2=107,777$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	%2,3	%4,7	%14,0	%76,7	%100	4,58
25 - 34	%6,4	%2,4	%5,8	%33,9	%51,5	%100	4,22
35 - 44	%3,8	%3,2	%9,6	%30,2	%53,2	%100	4,26
45 - 54	%4,1	%4,8	%6,1	%36,1	%48,9	%100	4,21
55+	%8,1	%5,7	%5,4	%49,7	%31,1	%100	3,90
$\chi^2=173,338$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%2,4	%4,9	%7,3	%26,8	%58,6	%100	4,34
Lise	%8,1	%2,2	%12,7	%39,6	%37,4	%100	3,96
Lisans ve üzeri	%4,6	%4,2	%7,2	%36,3	%47,7	%100	4,18
$\chi^2=93,916$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin iş güvencesi ve grev hakkına ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %85,5'i kadınların ise %78,3'ü,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,7'si, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %85,4'ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %83,4'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %85'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %80,8'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %85,4'ü, lise mezunlarının %77'si, lisans ve üstü mezunların ise %94,4'ü

Yeni Anayasada iş güvencesi ve grev hakkını birbiriyle çelişen iki durum olarak değerlendirmemekte, aksine iş güvencesi ile birlikte grev hakkının teminat altına alınmasını talep etmektedir.

5.2.2.6. Çalışma/İnsan Onuruna Yaraşır İş ve Ücret

Tablo 23. Çalışma/insan onuruna yaraşır iş ve ücrete yönelik ifadeye katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kasınlıkla Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
--	-------------------------	--------------	------------	-------------	------------------------	--------	-----------

Çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olması temel insan hakkıdır.

	%4,6	%0,6	%1,2	%21,7	%71,9	%100	4,56
--	------	------	------	-------	-------	------	------

Çalışma hakkı, 1982 Anayasasının 49. maddesinde herkese tanınan bir hak olarak tanımlanmış ve çalışanların hayat seviyesini yükseltme ve çalışma hayatını iyileştirme devlete bir görev olarak verilmiştir (1982 Anayasası):

“Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

1982 Anayasasının 55. maddesi ise ücrette adalet sağlanmasını konu edinmektedir. Buna göre ücret emeğin karşılığı olarak tanımlanmakta ve devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmektedir.

Yeni Anayasa çalışmalarında da önemli bir hak olarak teminat altına alınması beklenen çalışma, insan onuruna yaraşır iş ve ücret haklarına ilişkin araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %93,6'sı çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olmasını temel insan hakkı olarak nitelendirmektedir.

Tablo 24. "Çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olması temel insan hakkıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olması temel insan hakkıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%5,8	%0,5	%1,6	%28,1	%64,0	%100	4,44
Erkek	%4,3	%0,6	%1,0	%20,2	%73,9	%100	4,59
$\chi^2=43,603$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%4,7	%11,6	%81,4	%100	4,67
25 - 34	%7,6	%0,7	%1,9	%23,7	%66,1	%100	4,40
35 - 44	%2,5	%0,7	%1,5	%17,8	%77,5	%100	4,67
45 - 54	%4,2	%0,6	%0,6	%21,4	%73,2	%100	4,59
55+	%8,1	%0,2	%0,5	%34,5	%56,7	%100	4,31
$\chi^2=170,057$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	%2,4	-	%31,0	%61,8	%100	4,47
Lise	%7,8	%1,1	%1,3	%30,7	%59,1	%100	4,33
Lisans ve üzeri	%4,0	%0,7	%0,9	%22,3	%72,1	%100	4,58
$\chi^2=75,866$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin çalışma, insan onuruna yaraşır iş ve ücret ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %94,1'i kadınların ise %92,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %93'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,8'i, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %95,3'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %94,6'sı, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %91,2'si,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %92,8'i, lise mezunlarının %89,8'i, lisans ve üstü mezunların ise %94,4'ü

Yeni Anayasanın çalışma koşulları ve ortamı ile ücretin insan onuruna yaraşır ölçülerde olmasını teminat altına almasını talep etmektedir. Kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve gelir düzeyleri kamu hizmetlerinin verimliliğini, sürdürülebilirliğini ve görevlilerin iş-aile hayat uyumunu belirleyici bir niteliktedir.

5.2.2.7. İş-Aile Hayatı Uyumu ve Aile Bütünlüğü

Tablo 25. İş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğüne yönelik ifadelere katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kasınlıkla Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
İş-aile hayatı uyumu ailenin korunması açısından hayati ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesi anayasal teminat altına alınmalıdır.	%4,6	%0,8	%2,0	%23,4	%69,2	%100	4,52
İnsan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücret, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdittir.	%4,4	%1,1	%3,0	%26,8	%64,7	%100	4,46
İstihdam modeli, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanmalıdır.	%4,4	%1,2	%1,9	%29,9	%62,6	%100	4,45

Genel bir tanımla iş ve aile hayatı uyumu, çalışma hayatının ve özel hayatın çatışma içermemesi olarak tanımlanabilir (Zengin vd, 2021: 23) İş-aile hayatı uyumu iş ve aile yaşamına yeterli düzeyde katılabilmeyi ve her iki alanın da gereklerini yerine getirebilme dengesini ifade etmektedir (Voydanoff, 2005: 827). ILO'nun iş yaşam dengesi üzerine yürürlükte olan sözleşmeleri anayasa ve yasalar için referans noktasını oluşturmaktadır (Zengin vd, 2021: 26-30):

- 103 Sayılı Anneliğin Korunması Sözleşmesi (Gözden Geçirilmiş)
- 156 Sayılı Aile Sorumlulukları Olan Kadın ve Erkek Çalışanlara Eşit Davranılması ve Eşit Fırsatlar Tanınması Hakkında Sözleşme (Aile Sorumlulukları Bulunan Çalışanlar Hakkında Sözleşme)
- 183 Sayılı Kadının Doğum ve Doğum Sonrası Çalışması Hakkında Sözleşme
- 111 Sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) ILO Sözleşmesi
- 175 Sayılı Part-Time Çalışma (Yarı Zamanlı Çalışma) Sözleşmesi
- 177 Sayılı Ev-Eksenli Çalışma Sözleşmesi
- 189 Sayılı Sayılı Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş Hakkında ILO Sözleşmesi

Bu anlamda yeni anayasa ve onu takip edecek yasalarda teminat altına alınması gereken

haklardan biri de iş-aile yaşamı uyumu ve aile bütünlüğüdür. Zira 1982 Anayasasında sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler başlığı altında ailenin korunması ve çocuk hakları düzenlenmektedir. Anayasanın 41. maddesi “Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar” ifadesi ile aile bütünlüğünü sağlamak ile ilgili devleti görevlendirmektedir (1982 Anayasası).

Bu noktada iş – aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü ile ilgili araştırmaya katılan kamu görevlilerinin;

- %92,6’sı iş - aile hayatı uyumunu ailenin korunması açısından hayati gördüğünü ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesinin anayasal teminat altına alınması gerektiğini,
- %91,5’i insan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücretin, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdit olduğunu düşündüğünü,
- %92,5’i istihdam modelinin, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanması gerektiğini

ifade etmektedir.

Tablo 26. "İş-aile hayatı uyumu ailenin korunması açısından hayattır ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesi anayasal teminat altına alınmalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İş-aile hayatı uyumu ailenin korunması açısından hayattır ve bütün uygulama ve düzenlemelerde ailenin gözetilmesi anayasal teminat altına alınmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,4	%0,3	%1,1	%28,9	%63,3	%100	4,43
Erkek	%4,2	%0,9	%2,2	%22,2	%70,5	%100	4,54
$\chi^2=41,445$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%4,5	%18,2	%75,0	%100	4,63
25 - 34	%7,8	%1,0	%1,6	%23,7	%65,9	%100	4,39
35 - 44	%2,6	%0,5	%1,8	%20,4	%74,7	%100	4,64
45 - 54	%4,4	%1,1	%1,8	%23,8	%68,9	%100	4,52
55+	%7,9	%0,7	%4,1	%33,4	%53,9	%100	4,25
$\chi^2=135,080$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	%2,4	%31,0	%61,8	%100	4,48
Lise	%8,1	%0,5	%6,2	%33,8	%51,4	%100	4,20
Lisans ve üzeri	%4,0	%0,9	%1,0	%24,1	%70,0	%100	4,55
$\chi^2=153,650$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğünün sağlanmasına ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %92,2'si kadınların ise %92,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %93,2'i, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %88,6'sı, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %95,1'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %92,7'si, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %87,3'ü,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %92,8'i, lise mezunlarının %85,2'si, lisans ve üstü mezunların ise %94,1'i

Yeni Anayasada iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü gözetilmesinin anayasal teminat altına alınmasını talep etmektedir. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde genel kanı olarak özellikle ailedeki rolleri nedeniyle iş-aile uyum sorunlarının daha çok kadın kamu görevlilerinin etkilediği düşünülse de aile bütünlüğünün dikkate alınarak kadın ve erkek bireylerin her ikisini de gözetecek şekilde, birey, aile ve iş hayatı düzeyinde zaman, ilişki ve doyum dengesini yakalamalarına yönelik kamu istihdam biçimi (sözleşme personelin aile bütünlüğünü korunamaması), çalışma koşulları ve özlük haklarının teminat altına alınması gerekmektedir.

Tablo 27. "İnsan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücret, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdittir." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İnsan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye uygun olmayan ücret, iş-aile hayatı uyumu ve aile bütünlüğü açısından ciddi bir tehdittir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%5,9	%0,5	%4,9	%30,0	%58,7	%100	4,35
Erkek	%4,0	%1,3	%2,6	%26,1	%66,0	%100	4,49
$\chi^2=39,293$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%6,8	%13,6	%77,3	%100	4,63
25 - 34	%7,5	%0,9	%1,3	%26,5	%63,8	%100	4,38
35 - 44	%2,4	%0,6	%3,7	%22,5	%70,8	%100	4,59
45 - 54	%4,1	%0,8	%3,3	%29,0	%62,8	%100	4,46
55+	%7,3	%4,6	%2,1	%36,8	%49,2	%100	4,16
$\chi^2=213,696$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%23,8	%71,4	%100	4,59
Lise	%7,3	%1,1	%8,1	%34,1	%49,4	%100	4,17
Lisans ve üzeri	%3,8	%1,3	%2,3	%28,1	%64,5	%100	4,48

$\chi^2=111,175$; sd=16; p<0,05

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

İş-aile hayatı uyumunun sağlanmasının önemli bir etkeni de gelir düzeyidir. Emegün geliri olan ücretlinin insan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye elverişli bir düzeyde olması gerekmektedir. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin iş-aile hayatı uyumu ile ilgili ücretlinin düzeyine ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %92,1'i kadınların ise %88,7'si,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,9'u, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %90,3'ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %93,3'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %91,8'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %86'sı,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %83,5'i, lisans ve üstü mezunların ise %92,6'sı

Yeni Anayasada ücretlinin insan onuruna yaraşır müreffeh bir hayatı sürdürmeye elverişli olacağı bir teminatın yer almasını talep etmektedir.

Tablo 28. "İstihdam modeli, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanmalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İstihdam modeli, bütün boyutlarıyla aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde planlanmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,4	%2,1	%3,1	%34,6	%53,8	%100	4,28
Erkek	%4,0	%1,0	%1,6	%28,8	%64,6	%100	4,49
$\chi^2=54,622$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%9,3	%14,0	%74,4	%100	4,54
25 - 34	%7,8	%1,1	%1,2	%29,1	%60,8	%100	4,34
35 - 44	%2,4	%1,8	%1,8	%26,2	%67,8	%100	4,55
45 - 54	%4,1	%0,9	%2,2	%30,5	%62,3	%100	4,46
55+	%7,3	%0,5	%1,4	%43,8	%47,0	%100	4,22
$\chi^2=164,285$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%21,4	%73,8	%100	4,62
Lise	%7,3	%5,9	%3,0	%31,9	%51,9	%100	4,15
Lisans ve üzeri	%3,8	%0,8	%1,6	%30,8	%63,0	%100	4,48
$\chi^2=113,283$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

İş-aile hayatı uyumunun sağlanmasında ve sürdürülebilir hale getirilmesinde diğer bir faktör istihdamın biçimi ve çalışma koşullarıdır. Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin iş-aile hayatı uyumu ile ilgili istihdam modeline ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %93,4'ü kadınların ise %88,4'ü,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %88,4'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,9'u, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %94'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %92,8'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %90,8'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %83,8'i, lisans ve üstü mezunların ise %93,8'i

Yeni Anayasada istihdam biçimlerinin aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde modellenmesini talep etmektedir. Özellikle güvence ve esneklik tartışmaları arasında kamu görevlilerinin statü hukuku ve iş güvencelerini teminat altına alan aynı zamanda da iş-aile hayatının uyumunu destekleyen istihdam ve gelir modelinin kamu görevlileri nezdinde tasarlanması gerekmektedir.

5.2.2.8. Ayrımcılık**Tablo 29. Ayrımcılığa yönelik ifadelere katılım durumu**

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
İrk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmalıdır.	%4,6	%0,8	%1,6	%27,5	%65,5	%100	4,48
Kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-lyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olmaktadır.	%4,2	%1,4	%2,8	%26,7	%64,9	%100	4,46
Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.	%7,9	%7,2	%6,8	%23,3	%54,8	%100	4,10

Kamusal alanda ve kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkabilecek ayrımcılık ve eşitsizliklerin ortadan kaldırılması kaynakların verimli kullanılması ve hizmetlerin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Özellikle anayasa ve yasalarda ayrımcı tutum ve faaliyetleri önleyen güçlü anayasal tedbirlerin alınması gerekmektedir. Yapılan araştırmaya katılan kamu görevlilerinin;

- %93'ü ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmasını,
- %91,6'sı kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-lyakat ilkesinin uygulanmamasının ayrımcılığa neden olduğunu,
- %78,1'i kamuda zorunlu meslek kıyafetleri dışında kılık kıyafetin serbest olması gerektiğini

ifade etmektedir.

Tablo 30. "İrk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikallığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

İrk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikallığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirler alınmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,9	%0,6	%1,8	%36,6	%54,1	%100	4,30
Erkek	%4,1	%0,9	%1,5	%25,4	%68,1	%100	4,53
$\chi^2=81,278$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%7,0	%16,3	%74,4	%100	4,58
25 - 34	%7,5	%1,2	%2,1	%24,5	%64,7	%100	4,38
35 - 44	%2,5	%0,7	%2,0	%24,1	%70,7	%100	4,60
45 - 54	%4,6	%0,9	%1,0	%28,3	%65,2	%100	4,49
55+	%7,7	%0,5	%0,7	%44,1	%47,0	%100	4,22
$\chi^2=180,257$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%23,8	%71,4	%100	4,59
Lise	%7,6	%1,4	%1,6	%39,7	%49,7	%100	4,23
Lisans ve üzeri	%4,1	%0,8	%1,4	%28,6	%65,1	%100	4,50
$\chi^2=85,086$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikallığa dayalı ayrımcılığı ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %93,5'i kadınların ise %90,7'si,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,7'si, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,2'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %94,8'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %93,5'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %91,1'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %89,4'ü, lisans ve üstü mezunların ise %93,7'si

Yeni Anayasada ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikallığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirlerin alınmasını talep etmektedir.

Tablo 31. "Kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olmaktadır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olmaktadır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%4,6	%0,6	%4,4	%30,1	%60,3	%100	4,41
Erkek	%4,2	%1,6	%2,4	%25,9	%65,9	%100	4,48
$\chi^2=29,992$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%9,1	%18,2	%70,4	%100	4,53
25 - 34	%7,5	%1,0	%2,4	%25,7	%63,4	%100	4,36
35 - 44	%2,8	%0,8	%2,7	%22,8	%70,9	%100	4,58
45 - 54	%3,3	%1,0	%2,5	%28,5	%64,7	%100	4,50
55+	%7,5	%6,1	%3,8	%37,7	%44,9	%100	4,06
$\chi^2=248,002$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	%2,4	-	%23,8	%69,0	%100	4,55
Lise	%2,7	%8,6	%8,1	%33,4	%47,2	%100	4,14
Lisans ve üzeri	%4,1	%1,0	%2,3	%27,4	%65,2	%100	4,49
$\chi^2=230,207$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmamasının ayrımcılık oluşturduğuna ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %91,8'i kadınların ise %90,4'ü,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %88,6'sı, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,1'i, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %93,7'si, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %93,2'si, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %82,6'sı,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %92,8'i, lise mezunlarının %80,6'sı, lisans ve üstü mezunların ise %92,6'sı

Yeni Anayasada kamu hizmeti sunumunda kayırmacılık ve mobbing uygulanması ile ehliyet-liyakat ilkesinin uygulanmaması ayrımcılığa neden olduğunu düşünmektedir. Bu noktada kamu görevlileri ayrımcılık oluşturacak her türlü eylemin engellenmesi, kayırma ve mobbing gibi eşitsizliklerle mücadele edilmesi ve bunların anayasal teminat altına alınmasını talep etmektedir.

Tablo 32. "Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%9,6	%7,1	%14,0	%23,4	%45,9	%100	3,89
Erkek	%7,5	%7,2	%5,0	%23,2	%57,1	%100	4,15
$\chi^2=127,956$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%4,7	%2,3	%9,3	%11,6	%72,1	%100	4,41
25 - 34	%9,7	%7,6	%9,0	%21,9	%51,8	%100	3,98
35 - 44	%7,6	%6,7	%7,8	%20,0	%57,9	%100	4,14
45 - 54	%7,1	%6,9	%5,5	%23,1	%57,4	%100	4,17
55+	%9,5	%9,5	%3,0	%39,3	%38,7	%100	3,88
$\chi^2=153,287$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	%2,4	%7,1	%64,3	%21,4	%100	4,00
Lise	%10,0	%4,9	%8,7	%32,8	%43,6	%100	3,95
Lisans ve üzeri	%6,9	%7,4	%7,1	%23,1	%55,5	%100	4,13
$\chi^2=104,508$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %93,5'i kadınların ise %90,7'si,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %90,7'si, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,2'si, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %94,8'i, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %93,5'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %91,1'i,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %89,4'ü, lisans ve üstü mezunların ise %93,7'si

Yeni Anayasada ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikalılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek daha güçlü anayasal tedbirlerin alınmasını talep etmektedir.

5.2.2.9. Hak Arama Özgürlüğü ve İyi Yönetilme

Tablo 33 Hak arama özgürlüğü ve iyi yönetilmeye yönelik ifadelere katılım durumu

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Karar süreçlerinde dinlenme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır.	%4,4	%0,8	%2,5	%31,9	%60,4	%100	4,43
Hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir.	%4,2	%1,3	%1,8	%36,2	%56,5	%100	4,39

6289 sayılı Kanunla kamu görevlileri sendikacılığında önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Bunlardan bir tanesi de kamu görevlileri sendikaları ile kamu idaresi arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, ortak çalışmanın ilerletilmesi, demokratik katılımın artırılması için ikinci bölümde “Yönetime Katılma” başlığı düzenlenmiş, olası uyuşmazlık durumunda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna gidiş süreci tarif edilmiştir. Ancak hak arama özgürlüğünün güçlendirilmesi, hak arama yollarının geliştirilmesi etkin bir kamu yönetimi için de gereklidir. Bu noktada araştırmaya katılan kamu görevlilerinin %92,3’ü karar süreçlerinde dinlenme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kuralların anayasal teminata kavuşturulması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bununla birlikte katılımcıların %92,7’si hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir” ifadesine katılmaktadır.

Tablo 34. "Karar süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Karar süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallar anayasal teminata kavuşturulmalıdır.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,0	%1,3	%1,6	%45,3	%45,8	%100	4,24
Erkek	%3,8	%1,3	%1,9	%34,0	%59,0	%100	4,43
$\chi^2=67,386$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%2,3	-	%4,7	%20,9	%72,1	%100	4,56
25 - 34	%7,3	%1,3	%2,1	%32,4	%56,9	%100	4,30
35 - 44	%2,3	%1,4	%2,0	%31,8	%62,5	%100	4,51
45 - 54	%3,9	%1,3	%1,5	%37,7	%55,6	%100	4,40
55+	%7,0	%1,3	%1,4	%54,9	%35,4	%100	4,11
$\chi^2=188,416$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%66,6	%28,6	%100	4,16
Lise	%7,3	%1,1	%3,5	%45,4	%42,7	%100	4,15
Lisans ve üzeri	%3,6	%1,5	%1,4	%37,4	%56,1	%100	4,41
$\chi^2=112,049$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kurallara ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %93'ü kadınların ise %91,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %93'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %89,3'ü, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %94,3'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %93,3'ü, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %90,3'ü,
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %88,1'i, lisans ve üstü mezunların ise %93,5'i

Yeni Anayasada karar süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı ilkesi gibi idari usul ve kuralların anayasal teminat altına alınması gerektiğini ifade etmektedirler.

Tablo 35. "Hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir." ifadesinin demografik özelliklere göre çapraz tablosu

Hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısını artırmak, ulaşılmasını kolaylaştırmak ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirleri almak gerekmektedir.	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam	Ortalama*
Kadın	%6,4	%1,3	%2,2	%39,7	%50,4	%100	4,26
Erkek	%3,9	%0,6	%2,5	%30,1	%62,9	%100	4,47
$\chi^2=64,513$; sd=4; p<0,05							
18 - 24	%4,5	-	%9,1	%18,2	%68,2	%100	4,48
25 - 34	%7,6	%1,0	%2,5	%28,9	%60,0	%100	4,33
35 - 44	%2,5	%1,0	%3,2	%27,7	%65,6	%100	4,53
45 - 54	%4,1	%0,6	%1,2	%33,5	%60,6	%100	4,46
55+	%7,2	%0,5	%3,4	%48,3	%40,6	%100	4,15
$\chi^2=191,315$; sd=16; p<0,05							
İlköğretim	%4,8	-	-	%33,3	%61,9	%100	4,51
Lise	%7,3	%1,1	%2,4	%40,8	%48,4	%100	4,22
Lisans ve üzeri	%3,9	%0,9	%2,3	%33,4	%59,5	%100	4,44
$\chi^2=72,948$; sd=16; p<0,05							

* Ortalamalar 5 puan üzerinden hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan kamu görevlilerinin hak arama özgürlüğünü güvenceye alınmasına ilişkin yaklaşımları demografik özelliklerine göre değerlendirildiğinde;

- Cinsiyet bağlamında erkeklerin %93'ü kadınların ise %90,1'i,
- Yaş grupları bazında 18 - 24 yaş grubundaki katılımcıların %86,4'ü, 25 - 34 yaş grubundaki katılımcıların %88,9'u, 35 - 44 yaş grubundaki katılımcıların %93,3'ü, 45 - 54 yaş grubundaki katılımcıların %94,1'i, 55 ve üzeri yaş grubundaki katılımcıların ise %88,9'u
- Eğitim düzeyleri bakımından ilköğretim mezunlarının %95,2'si, lise mezunlarının %88,9'u, lisans ve üstü mezunların ise %92,9'u

Yeni Anayasada hak arama özgürlüğünü güvenceye almak için hak arama yollarının sayısının artırılması, ulaşılmasının kolaylaştırılması ve hakkın pratikte hayata geçmesini sağlayacak tedbirlerin alınmasını talep etmektedirler.

Kamu Görevlilerinin **Yeni Anayasadan Beklentileri** Araştırması

ALTINCI BÖLÜM

Sonuç ve Değerlendirme

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerinin tanınması konusunda 1960'lı yıllardan bugüne kadar inişli çıkışlı bir grafik izlenmektedir. Asli ve sürekli olan kamu hizmetini devletin eli olarak yerine getiren kamu görevlileri, hak ve özgürlükler konusunda toplumun diğer kesimlerinin bir adım gerisinde tutulmak istenmiştir. Kamu görevlilerinin evrensel standartlarda tanınmış hak ve özgürlüklerini tam manasıyla kullanabilmeleri devletin tarafsızlık ilkesi öne sürülerek uzun yıllar geciktirilmiştir. Bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü ile toplu sözleşme hakkı işçilere kıyasla onlarca yıl sonra gerçekleşmiş, bununla birlikte hem bu hak ve özgürlük birçok yönden eksik ve kısıtlanmış olarak tanımlanmış hem de siyaset ve grev hakkı gibi hakların tanınmasından kaçınılmıştır.

Kamu görevlileri için toplumsal zeminde geniş bir kapsama, evrensel düzeyde hukuki dayanaklara ve ölçülebilir bilimsel geçerliliği haiz yeni bir anayasa hazırlığı önem arz etmektedir. Toplumun önemli bir kesimini oluşturan kamu görevlilerinin yeni anayasa çalışmaları kapsamında, anayasada güvence altına alınması beklenen haklara ilişkin talepleri de bir o kadar hayatidir.

Bu bağlamda Türkiye'nin 2023 yılı vizyonu çerçevesinde kamu görevlilerinin yeni ve sivil bir anayasadan beklentilerini inceleyen araştırmamızın bulguları dikkate alındığında öne çıkan temel başlıklar şunlardır:

- Toplumsal katılımı merkeze alarak insan onuru ve temel hakların ruhunu oluşturduğu sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasa yapılmalıdır.
- Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ve normlar hiyerarşisi içinde keyfi yorumlama yapılmasına karşı katı kurallar getirilmeli ve bununla birlikte düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün en özgürlükçü yorumlarla teminat altına alınması sağlanmalıdır.
- Örgütlenme özgürlüğünün kısıt ve sınırlama içermeksizin anayasal teminat altına alınması sağlanmalı, kamu görevlileri emeklileri sendika kurma ve üye olma hakkına sahip olmalıdır.
- Toplu sözleşme kapsamı kamu görevlilerini ve emeklilerini ilgilendiren her konuyu içerecek şekilde genişletilmelidir.
- Toplu Sözleşme sürecinin en önemli aşaması olan uyuşmazlık sürecinde öne çıkan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kamu işvereninden bağımsız, adil karar verebilecek bir hüviyete kavuşturulmalıdır.
- Toplu pazarlığın ayrılmaz parçası olan grev hakkı teminat altına alınmalıdır.
- Siyasi partilere üye olma yoluyla demokratik katılım hakkı genişletilmelidir.
- Toplu sözleşme masasında kamu görevlilerini sadece yetkili konfederasyon ve sendikalar temsil etmeli, yetkili olmanın

haklarını teslim edecek dayanışma aidatı uygulaması hayata geçirilmelidir.

- Adil ve tarafsız kamu hizmetinin yürütülmesi ve statü hukukunun korunması amacıyla iş güvencesi kapsamında kadrolu istihdam dışındaki modellerin (istisnalar dışında) uygulamasına son verilmelidir.

- Çalışma koşullarının ve alın teri karşılığı ücretin insan onuruna yaraşır standartlarda olması sağlanmalıdır.

- İş - aile hayatı uyumunda farklı istihdam modellerinin aile bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerçekleştirilmelidir.

- Ayrımcılık, kayırma ve mobbing ile ilgili olarak ırk, renk, cinsiyet, yaş, medeni hal, engellilik, din, inanç, siyasi görüş ve sendikacılığa dayalı ayrımcılığı önleyecek tedbirler alınmalı; ehliyet ve liyakat ilkesine azami önem verilmelidir.

- Hak arama özgürlüğü ve iyi yönetilme hakkıyla ilgili olarak karar alma süreçlerinde dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı, idarenin tarafsızlığı gibi usul ve kuraların kapsamı genişletilmelidir.

- Hak arama yollarının sayısı artırılmalı ve bu yollar kolay ulaşılabilir hale getirilmelidir.

- Kamuda, zorunlu meslek kıyafetleri dışında, kılık kıyafet serbest olmalıdır.

Araştırma bulguları ve öne çıkan talepler, kamu görevlilerinin tüm bu konularda özgürlükçü bir yorumla anayasal teminatların oluşturulmasına yönelik beklentilerini ortaya koymuştur. Bunlarla birlikte, araştırma-

mızın teorik kısmını oluşturan ve içeriğinde evrensel belgeler, ulusal mevzuat kronolojisi, farklı ülke uygulamaları ve kavramsal verileri barındıran kuramsal çerçeve ışığında ülkemizdeki kamu görevlileri sendikacılığın gelişimi ve çalışma ilişkilerinin güçlendirilmesine yönelik tespit ve öneriler şunlardır;

- Uluslararası kurumların belgelerinde ve sendikal hak ve özgürlükleri teminat altına almış ülkelerin anayasa ve yasalarında yer alan düzenlemeler dikkate alınarak Türkiye'de kamu görevlilerinin haklarına ilişkin anayasal ve yasal düzeyde düzenlemelerin uluslararası sözleşmelere uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

- Kamu görevlilerinin uhdelere almış olduğu haklar korunarak, uluslararası standartlara uyum çalışmalarına uygun şekilde kamu personel rejiminin bütüncül bir yaklaşımla yeniden tasarlanması önerilmektedir. Özellikle kamuda memur-sözleşmeli personel ayrımının uygulamayı da kapsayacak şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

- Kamu kurumlarında aynı işi farklı statüde çalışanların gerçekleştiriyor olması kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını açısından da önemli sorunlara neden olmaktadır. Bu noktada aynı işi farklı statüde çalışanların (memur, sözleşmeli personel, işçi) yapıyor olmasının önüne geçecek şekilde iş süreçleri güncellenmelidir.

- Kamu kurumlarında ve genel olarak kamu görevlilerinin çalışma konularına ilişkin konularda yönetime ve alınacak kararlara katılma mekanizmalarının geliştirilmesi tavsiye edilmektedir.

- Kamuda işe alım, işten çıkarım, atama, görevlendirme ve çalışma süreçlerinde liyakate dayalı bir insan kaynakları sisteminin işletilmesi gerekmektedir.

- Tüm bu öneri ve taleplerin hayata geçirilmesine dönük bütün çalışmalar, tüm süreçleri kapsayacak şekilde sosyal paydaşların katkı ve güçlü katılımı ile gerçekleştirilmelidir.

Kamu görevlileri bu ülkenin entelektüel birikimi, devlette devamlılığı mümkün kılan

hafızayı oluşturmaktadır. Yeni Anayasada, devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürüten, güvenliğini ve güvenilirliğini sağlayan, geleceğimizin inşasından geleceğimizi tehdit eden salgın hastalıklara kadar kamu hizmetini verimlilikle yürüten kamu görevlilerinin örgütlenmeden toplu sözleşme süreçlerine, demokratik haklarından iş güvencelerine kadar bütün hak ve özgürlüklerinin evrensel standartlara kavuşturulması Türkiye açısından hizmette kaliteyi ve verimi artıran büyük bir etki oluşturacaktır.

Kaynakça

151 No'lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm.

1961 Anayasası. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>.

1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

274 Sayılı Sendikalar Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf>.

4688 Sayılı Kanun. *Kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4688.pdf>.

624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu. <https://www.resmigazete.gov.tr/av/12025.pdf>.

6289 Sayılı Kanun.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>.

788 Sayılı Memurin Kanunu.

87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm.

98 No'lu Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377267/lang--tr/index.htm.

Aboad, A. & Grace. (1977). Kamu kesiminde grev hakkı. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 28, 109-115.

Ağır O. & Ağır Ö. (2017). Avrupa Birliği ve Avrasya Ekonomik Birliği kuruluş süreçlerinin karşılaştırılması. *The Journal of Turkish Social Research*, 21(1), 103-128.

Ahmed, F. (1995). *Modern Türkiye'nin oluşumu* (Y. Alogan, Çev). Sarmal Yayınevi.

Akgeyik, T. (1994). Sendika siyaset ilişkisi karşılaştırmalı modeller açısından. *Kamu-İş İş Hukuk Ve İktisat Dergisi*, 3/3.

Akgül, O. (2019). *Sosyal politikada ücretler*. Kaknüs Yayınları.

Akıllıoğlu, T. (1983). Hukuku idare üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 56-69.

- Akkaya, Y. (2006). Sosyal güvenlik ve tarihi üzerine 'aykırı' notlar. *İktisat Dergisi*, 15-17.
- Akşin, S. (1996). *Türkiye'nin yakın tarihi*. İmaj Yayın.
- Alp, M. (2004). Avrupa Birliği temel sosyal hakları ve türk iş hukuku. D.E.Ü. *Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(1), 1-41.
- Altunkaya, N. (1998). *Türkiye'de öğretmen örgütlenmesi (1908-1998)*. Ürün Yayınları.
- Anayasa Mahkemesi. (1988/51). <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1988-51-nrm.pdf>.
- Arıcı, K. (2014). Toplu sözleşme ile kanun değiştirilmesi: İlk örnek. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3-20.
- Arıcı, K. (2015). Anayasa Mahkemesi kararları ışığında sosyal güvenlik hakkı. VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu. Denizli.
- Arsava, A. F. (2005). Avrupa Temel Haklar Şartı. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5(1), 1-33.
- Arslan, M. (2009). Dünyada ve Türkiye'de kamu sendikacılığı. *Kamuda Sosyal Politika*, 54.
- Avrupa Birliği Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı. https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti%E2%80%8B.pdf.
- Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>.
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu. <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi08>.
- Avrupa Sosyal Şartı. <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/07/29/AvrupaSosyalSarti.pdf>.
- Avrupa Tek Senedi. <https://www.ikv.org.tr/images/files/A4-tr.pdf>.
- Ayaz, N. (1993). Kamu çalışanları sendikacılığı. *Türk İdare Dergisi*, 398.
- Balkır, Z. G. (2009). *Türk anayasa yargısında sosyal hakların korunması*. Kocaeli Üniversitesi Yayınları.
- Benli, A. (2003). *Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikalaşması*. İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul.
- Benli, A. (2011). *Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikalaşma çabaları ve sorunları*. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 46, 89-128.

Beyoğlu, C. Ü. (2018). AİHM kararları ışığında kamu görevlilerinin grev hakkı. *TBB Dergisi*, 77-118.

Bingöl, İ. (1993). *Ülkemizde anayasa hareketleri*. Atak Ofset.

Birleşmiş Milletler (United Union). <https://www.un.org/en/about-us/member-states#-gotoT>.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi. <https://www.ihd.org.tr/insan-haklari-evrensel-beyannames/>.

Birleşmiş Milletler Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi. https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093321bm_05.pdf.

Boratav, K., Ökcün G. & Pamuk, Ş. (1984). Osmanlı ücretleri ve dünya ekonomisi: 1839-1913. *Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi*, 49-4.

Burnaz, T. Ş. (2002). *Türkiye'de memur sendikacılığı uygulamaları*. [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.

Bülbül, O. G. (2009). *Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığı*. *Kamuda Sosyal Politika*, 32-34.

Cam, E. (2018). Avrupa Birliği'nde sosyal diyalogun tarihsel gelişimi. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 14(1), 1-20.

Canbolat, T. (2013). 6356 Sayılı kanunda barışçıl çözüm yolu olarak arabuluculuk. *Çalışma ve Toplum*, 4, 247-273.

Cengiz, İ. (2019). Türk hukukunda kamu görevlileri sendikaları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 193-211.

Cerev, G. (2014). Türkiye'de kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesinin hukuksal gelişim süreci: 6289 Sayılı kanun ve sendikal haklara etkileri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 24-39.

Chapman, B. (1970). *İdare mesleği ve Avrupa'da devlet memurluğu* (C. Tutum, Çev.). TODAİE Yayınları.

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

Çapar, S. (2010). Almanya'da kamu personel sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 466, 47-63.

Çaralan, İ. (1993). *Memur ve memur sendikaları*. Evrensel Basım Yayın.

Çelik, N. (2004). *İş hukuku dersler*. Beta Yayınları.

Dereli, B. (1982). Kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili başlıca görüşler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 31, 359-380.

Dereli, T. (1995). Ekonomik kriz ve enflasyon ortamından toplu pazarlık. *Bası-sen Dergisi*, 54.

Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü. https://diabgm.adalet.gov.tr/arsiv/soz-lesmeler/coktaz/bm/bm_05.pdf.

Dış İşleri Bakanlığı. (t.y.). <http://www.ab.gov.tr/46224.html>.

Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin icadı*. İletişim Yayınları.

Duguit, L. (1954). *Kamu hukuku dersleri* (S. Derbil, Çev.). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Ekin, N. (1994), *Endüstri ilişkileri*. Beta Yayınları.

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi. <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf>.

Engin, M. (2003). *İş sözleşmesinin işletme gerekleri ile feshi*. Beta Yayıncılık.

Eren, V. & Kahraman, Ö. F. (2018). *Yönetsel yapı incelemeleri*. Nobel Yayınları.

Findley, V. C. (1996). *Kalemiyeden mülkiyeye: Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi* (G. Ç. Güven, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Gölcüklü F. & Gözübüyük Ş. (2002). *Avrupa insan hakları sözleşmesi ve uygulaması*. Turhan Kitapevi.

Görmüş, A. (2012). Kamuda grevsiz toplu sözleşmenin ILO normlarına uyumu ve grev hakkı kapsamında asgari hizmetler yaklaşımı. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 1-27.

Göze, A. (2009). *Liberal Marxiste faşist, nasyonal sosyalist ve sosyal devlet*. Beta Yayıncılık.

Göze, A. (2015). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. Beta Yayıncılık.

Gözler, K. & Kaplan, G. (2011). *İdare hukuku dersleri*. Ekin Yayınları.

Gözler, K. (2000). *Türk anayasa hukuku*. Ekin Yayınları.

Gözler, K. (2003). *İdare hukuku cilt II*. Ekin Yayınları.

Gülmez, M. (1990). *Memurlar ve sendikal haklar-Türkiye'de ve Dünya'da*. İmge Kitapevi.

Gülmez, M. (1991). Türkiye'nin insan hakları belgelerini onaylama politikası. *İnsan Hakları Yıllığı*, 3, 103-138.

Gülmez, M. (1993). Fransa'da memurların kurumsal katılma mekanizmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 113-143.

- Gülmez, M. (1994). *Türkiye’de memurlar ve sendikal hakları:1926-1994*. TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada memurlar ve sendikal haklar*. TODAİE Yayınları.
- Gülmez, M. (1996). *Dünya’da memurlar ve sendikal haklar*. TODAİE.
- Gülmez, M. (2001). *Kamu görevlileri sendika ve toplu görüşme hukuku 788’den 4688’e: 1926- 2001*. TODAİE.
- Gülmez, M. (2005). *Sendikal haklarda uluslararası hukuka ve Avrupa Birliğine uyum sorunu*. Ankara Belediye-İş Yayınları.
- Gülmez, M. (2011). *Uluslararası sosyal politika*. Hatiboğlu Yayınları.
- Günday, M. (2006). *İdare hukuku*. Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Güneş, H. (2013). Sendikal haklar ve ülkemizde kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 62-79.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal güvenlik kavramı ve Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 89-95.
- Hâkim ve Savcılar Kurulu. <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/9a3bfe74-c-dae05.pdf>
- Hakyemez, Y. Ş. (2010). 2010 anayasa değişiklikleri ve demokratik hukuk devleti. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 387-406.
- Han, E. (2012). *Türkiye Kamu-Sen tarihi -I- Damladan deryaya*. Altuğ Yayın.
- <https://www.memursen.org.tr/memur-sen-6-donem-toplu-sozlesme-tekliflerini-acikladi>.
- Hunt, P. (2017). *Social rights are human rights*. Centre for Welfare Reform, İngiltere.
- Işıklı, A. (1967). *Toplu iş sözleşmeleri ve Türkiye ekonomisinde yeri*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Işıklı, A. (1971). *İşçi-Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 26(4), 181-212.
- Işıklı, A. (1994). *Türkiye’de sendika hareketi içinde demokrasi kavramının gelişimi*. T.C. Kültür Bakanlığı Demokrasi Klasikleri Yayınları.
- İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi. <https://www.yargitay.gov.tr/documents/AIHM.pdf>.
- İstanbul Bilgi Üniversitesi, İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi. *Ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin uluslararası sözleşme*. <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/120-ekonomik-sosyal-ve-kulturel-haklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/>.

James, S. (2007). *Universal human rights: Origins and development*. LFB Scholarly Publishing LLC.

Kaboğlu, İ. Ö. (2002). *Özgürlükler hukuku*. İmge Yayıncılık.

Kağnıcıoğlu, D. (1999). *Türkiye'de kamu sektöründe işçi sendikacılığı ve küreselleşmenin etkileri*. Anadolu Üniversitesi Yayın.

Kar, B. (2017). *İş güvencesi ve uygulaması*. Yetkin Yayıncılık.

Karasu, K. (2020). İngiltere'de kamu yönetimi. *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (K. Karasu, Haz.). İmge Yayınları

Kocaoğlu, A. M. (1999). Türkiye'de ve Dünya'da memur sendikacılığının gelişimine panoramik bakış. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 15(5), 25.

Koç, Y. (1992). Türkiye'de sendikacılık tarihi. Sendikal eğitim notları. Ankara

Koç, Y. (1998). *Sendikacılık tarihi*. Türk-İş Eğitim Yayın.

Koç, Y. (2001). *Geçmişten günümüze kamu çalışanlarının sendikalaşması*. Türk-İş Eğitim Yayınları.

Kutal, M. (1969). Devlet personeli (memur) sendikalarının hukuki esasları ve sınırları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 20, 169-202.

Kutal, M. (2002). Uluslararası çalışma normları karşısında kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarına ilişkin bazı gözlemler. *Kamu-İş Dergisi*, 6(4), 133-141.

Kutal, M. (2005). Türk sendikacılığını çevreleyen olumsuz koşullar, özellikler ve yeni bir yapılanma ihtiyacı. *Kadir Has Üniversitesi Çalışma ve Toplum Dergisi*.

Kutal, M. (2010, Şubat 9-11). *Kamu görevlilerinin grev ve toplu sözleşme haklarının ulusal ve uluslararası hukuki boyutu ve uygulamaları*. Devlet Personel Başkanlığı Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı, Ankara.

Kutal, M. (2011). *Anayasa değişikliklerinin çalışma yaşamı üzerindeki etkileri*. Sosyal Siyaset Konferansları, 483-496.

Kutal, M. (2019). ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin grev hakkına ilişkin önemli bazı kararları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 77, 1-19.

Maastricht Anlaşması. https://www5.tbmm.gov.tr/kutuphane/AB/Maastricht_Anla%C5%9Fmasi.pdf.

Mahiroğulları, A. (2010). 1965'ten 12 Eylül 2010 halk oylamasına yasa koyucunun memur sendikacılığına bakış açısı ve ILO normları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 61-87.

- Mahiroğulları, A. (2011). *Dünya'da ve Türkiye'de sendikacılık*. Ekin Yayınevi.
- Makal, A. (2001). Türkiye'de kamu çalışanlarının maaş ve ücretlerine ilişkin gelişmeler 1923-1963. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(3), 59-98
- Maraş, G. & Yücel, İ. S. (2018). 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre devlet memurlarının emeklilik hakları ve bu konuda yapılan değişikliklerin değerlendirilmesi. In *Proceedings of 4 th SCF International Conference on "Economics and Social Impacts of Globalization" and "Future Turkey-European Union Relations*, 237-249.
- McLaughlin, K., Osborne, P. S. & Ewan F. (2002). *New public management current trends and future prospects*. Routledge.
- MEMUR-SEN. Memur-Sen 6. dönem toplu sözleşme tekliflerini açıkladı.
- Metin, Y. (2002). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(4), 36-62.
- Mıhçıoğlu, C. (1968). *Türkiye'de kamu personeli sendikaları*. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Mıhçıoğlu, C. (1957, Mart 28-29). *Personel idaresinin modern prensipleri ve devlet personelinin kanun tasarısı üzerinde bazı düşünceler*. TODAİE Konferans Konuşması.
- Morsink, J. (1999). *The universal declaration of human rights: Origins, drafting, and intent*. University of Pennsylvania Press.
- Onar, S. S. (1993). *İdare hukuku*. İstanbul Üniversitesi Hukuk Talebe Cemiyeti Neşriyatı.
- Öncü, S. A. & Cevizliler, E. (2013). Avrupa bütünleşmesi için önemli bir adım: Avrupa Konseyi ve Türkiye'nin konseye üyeliği meselesi. *Akademik Bakış Dergisi*, 7(13), 15-44.
- Öz, C. S. (2013). *Küresel sosyal politika aktörü olarak uluslararası çalışma örgütü (ILO), küreselleşen dünyada uluslararası sosyal politika*. Sakarya Yayıncılık.
- Özgül, C. G. (2020). Federal Almanya'da kamu yönetimi. K. Karasu (Haz.) *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. İmge Yayınları.
- Özguvenç, D. (2011). Kalite problemlerinin sınıflandırılmasında çok kriterli pareto analizi [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.
- Öztekin, A. (2009). *Türkiye'de kamu görevlilerinin örgütlenme süreci*. <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/2770.pdf>.
- Özveri, M. (2005). Türkiye'de sosyal güvenlik hakkının geleceğine ilişkin düşünceler. *Toplum ve Hekim*, 147-150.

Resmî Gazete. (2012, Nisan 11). *Kamu görevlileri sendikaları kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm>.

Selamoğlu, A. (2003). İşçi sendikacılığında yeniden yapılanma ve örgütlenme modeli. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 63-98.

Sencer, M. (1998). *Belgelerle insan hakları*. Beta Yayınları.

Serim, B. (1995). *Kamu görevlilerinin örgütlenmesinde hukuksal boyut*. Ayrıntı Matbaası.

Sevgili Gençay, F. D. (2014). Fransa'da kamu personel rejimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (5)1, 225-240.

Söderman, O. (1988). *Türkiye'de kamu çalışanlarının sendikal hakları ve İsveç örneği sempozyumu*. F. Pekin (Haz.). Pan Yayıncılık.

Sur, M. (1987). *Grev kavramı*. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını.

Sur, M. (1995). *İş hukukunun uluslararası kaynakları*. Dokuz Eylül Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları.

Sur, M. (2013). Birleşmiş Millet Örgütünün gelişimi ve geleceği. *Journal of Yasar University*, 8, 2535-2550.

Sur, M. (2013). Uluslararası normlar ve 6356 Sayılı kanunun toplu iş sözleşmeleri ve grev hakkındaki hükümleri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 255-278.

Sülker, K. (1987). *Türkiye'de sendikacılık tarihi*. Bilim Kitabevi.

Sülker, K. (2004). *Türkiye sendikacılık tarihi*. Türkiye Sosyal Tarih Araştırma Vakfı (TÜSTAV).

Sümer, H. H. (1997). *İşçinin sendikal nedenlerle feshe karşı korunması*. Mimoza Yayınevi.

Sütçü, N. (2008). Kamu çalışanlarının toplu pazarlık ve grev hakkı. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 17, 79-116.

Şahin, T. & Aksoy, M. (2016). *İngiltere kamu yönetimi ve kamu personel sistemi*. Devlet Personel Başkanlığı.

Şaylan, G. & Yemişcioğlu Ş. (1975). *Memur sendikacılığı ve Türkiye deneyi (1965-1971)*. TTB-Der Eğitim Yayınları.

Şen, M. (2013). İnsan hakları bağlamında çalışma hakkı. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 143-162.

Şen, M. (2014). Hukuk devleti ilkesi bağlamında sosyal güvenlik hakkı. *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 183-200.

Şen, M. L. (2020). Türkiye’de kamu personel rejiminin sistemselsel sorunları. *Strategic Public Management Journal*, 6(12), 70-85.

Şenkal, A. (2007). *Küreselleşme sürecinde sosyal politika*. Alfa Yayınları.

Şenkal, A. (2018). *Küresel sosyal politika*. Umuttepe Yayınları.

Şentop, M. (2006). Anayasa ve sosyal devlet. *Sosyal Politikalar Dergisi*, 42-47.

Talas, C. (1977). *Ekonomik sistemler*. Doğan Yayınevi

Talas, C. (1981). Sosyal haklar ve Türk anayasalarında sosyal hakların evrimi. *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı*, 38-75.

Tanör, B. (1978). *Anayasa hukukunda sosyal haklar*. May Yayınları.

Tezcan, E. (2002). *Avrupa Birliği Hukuku’nda birey*. İletişim Yayınları.

Tiryaki, R. (2008). *Ekonomik özgürlükler ve anayasa*. Vedat Kitapçılık.

Tokol, A. (1994). *Türkiye’de sendikal hareket*. Ezgi Kitabevi.

Tokol, A. (2015). *Endüstri ilişkileri ve yeni gelişmeler*. Dora Yayıncılık.

Toprak, E. (2020). 1982 Anayasası’nın hazırlanma süreci. *Uluslararası Türk Dünyası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 177-185.

Tortop, N. (1971). *Personel yönetimi*. Yargı Yayınları

Tortop, N. (2005). *İnsan kaynakları yönetimi*. Yargı Yayınevi.

Tosun, S. (2011). 87, 98, 151 Sayılı ILO sözleşmelerine göre kamu görevlilerinin sendikal hakları. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 23(5-6), 76-86.

Tuncay, A. C. & Savaş Kutsal, B. (2013). *Toplu iş hukuku*. Beta.

Turan, E. (2004). Sosyal güvenlik hakkı. *Kamu-İş*, 1-20.

Turan, K. (1999). Dünya’da ve Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının hukuki gelişmeleri. *Kamu- iş dergisi*, 4(4), 1-14.

Tutum, C. C. (1972). *Türkiye’de memur güvenliği*. TODAİE Yayınları.

Tutum, C. C. (1976). *Personel yönetimi*. TODAİE Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı. <https://www.adalet.gov.tr/>

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>.

Uçkan, B. (2011). *4688 Sayılı kamu görevlileri sendikaları ve toplu sözleşme kanunu çerçevesinde Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı*. Legal Yayınları.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Anayasası. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_412382.pdf.

Uluslararası Çalışma Örgütü. *ILO’nun tarihçesi* <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>.

Uluslararası Çalışma Örgütü. *Türkiye’nin onayladığı ILO sözleşmeleri*. <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>.

Ünal, E. (2012). *Türkiye’de memurların sendikal hakları çerçevesinde grev hakkı* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ünsal, E. (1999). *Memur sendikaları*. Boyut Kitapları.

Versey (Versailles) Antlaşması.

Voydanoff, P. (2005). *Toward a conceptualization of perceived work-family fit and balance: A demands and resources approach*. *Journal of Marriage and Family*, Vol 67,4. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2005.00178.x>

Webb, S. & Webb B. (1920). *The history of trade unionism*. R.&R. Clark Limited.

Yazıcı, E. (1999). *Yeni bir yüzyıla girerken sendikal hareket ve yeni misyon arayışları*. Şeker-İş Yayınları.

Yenihan, B. & As, İ. (2017). Türkiye’de kamu sendikacılığının gelişimi ve toplu pazarlık sorunları. *The International Journal of Innovative Approaches In Social Sciences*, 1(1), 71-89

Yıldız, G. (2019). Devlet memurları kanunu: Türk kamu personel rejimi için bitmeyen tartışma. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15, 413-437.

Yorgun, S. (2011). Grevsiz toplu pazarlık hakkı ve aidat bağımlılığı kiskacında memur sendikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 60, 145-168.

Yorgun, S. (2019). *Ekonomik politikalar ve endüstri ilişkilerinin geleceği*. Beta Yayınları.

Yücel, B. (2012). 5982 sayılı anayasa değişikliği Kanunu’nun 1982 Anayasası’nın hukuk devleti anlayışına etkisi. *TBB Dergisi*, 83-96.

Zabunoğlu, G., & Can, O. (2013). Ticarî hükümler ve yeni anayasada yer alması gereken ticarî hükümlere ilişkin bazı öneriler. *Ankara Barosu Dergisi*, 73-112.

Zaim, S. (1997). *Çalışma ekonomisi*. Filiz Kitabevi.

Zaim, S. (2007). Milli produktiviteyi teşvik yolları. *Türkiye'nin yirminci yüzyılı cilt 2. İşaret Yayınları*.

Zengin, T. (2012). Yeni sendikacılık açısından kamu çalışanlarının toplu sözleşme hakkı. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum*, 144-151.

Zengin, T., Yıldız, N., Kaya, Ü., Türkmen Yılmaz, S. & Aydın, Y. (2021). *COVID-19 salgını bağlamında iş ve aile hayatı uyumu*. MEMUR-SEN Akademi.

Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. İletişim Yayınları.

KAMU GÖREVLİLERİNİN YENİ ANAYASADAN BEKLENTİLERİ ARAŞTIRMASI

Kamu görevlileri bu ülkenin entelektüel birikimi, devlette devamlılığı mümkün kılan hafızayı oluşturmaktadır. Yeni Anayasada, devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürüten, güvenliğini ve güvenilirliğini sağlayan, geleceğimizin inşasından geleceğimizi tehdit eden salgın hastalıklara kadar kamu hizmetini verimlilikle yürüten kamu görevlilerinin örgütlenmeden toplu sözleşme süreçlerine, demokratik haklarından iş güvencelerine kadar bütün hak ve özgürlüklerinin evrensel standartlara kavuşturulması Türkiye açısından hizmette kaliteyi ve verimi artıran büyük bir etki oluşturacaktır.



+90 312 230 48 98
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.
No:86 Altındağ/Ankara

