

Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesinin Ülkemizdeki uygulamalarına ilişkin ILO Uzmanlar Komitesinin gözlem ve doğrudan taleplerini içeren ve bu bağlamda ILO'ya verilecek cevaba esas Ulusal Raporda değerlendirilmek üzere, bu sözleşmenin Ülkemizdeki uygulamalarına ilişkin bilgi, görüş ve önerilerimizi talep eden ilgi yazı, Başkanlığımız görev alanı itibariyle incelenmiş, bu sözleşmenin uygulamasına ilişkin bilgi, görüş ve önerilerimiz aşağıda sunulmuştur.

***I - Sendikal eylemlerde polisin müdahalesinin kamu düzeninin gerçek bir tehditle karşı karşıya olması ile sınırlı olması, polisin aşırı şiddet kullanma tehlikesinden sakındırılması***

Bu konuda henüz 4688 sayılı Kanunun yürürlüğe girmedığı yıllardan beri sendikal faaliyetin yürütülmesi konusunda ilgili kamu makamlarının gereken hassasiyet ve kolaylığı göstermesi konusunda Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır.

***1997/44 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde;***

- Sendikaların yasal çerçevesinde etkinliklerine genel kolluk yetkisinin kullanılarak müdahale edilmemesi,
- Sendikal çalışmaları nedeniyle sendika yöneticilerine ve üyelerine karşı disiplin cezası uygulanmaması,

***2003/37 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde;***

- 4688 sayılı Kanunun 23'üncü maddesinin son fıkrası hükmü gereğince, sendika işyeri temsilcilerine yer tahsisi ve ilan panosu temininin fiziki imkanlar çerçevesinde; kamu kurum ve kuruluşlarının toplantı veya konferans salonlarının ise uygun olması halinde işyeri sendikal faaliyetleri için sendikalara tahsisi konusunda gerekli kolaylıklar sağlanacaktır.

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 15'inci ve 399 sayılı KHK'nin 17'nci maddesi hükümleri gereği sendika yöneticisi kamu görevlilerinin, kamu görevleri ile ilgili olmayan konularda yapacakları basın açıklamaları ve mesai saatleri dışında sendikal faaliyetlere katılanlar hakkında disiplin soruşturması yapılmayacaktır.

***2005/14 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde;***

- Sendika ve konfederasyon il ve ilçe temsilcilikleri, sendika şubeleri ile sendika ve konfederasyonların 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu hükümleri çerçevesinde düzenleyecekleri toplantı ve gösterilerde gerekli kolaylıklar sağlanacaktır.

hükümlerine yer verilmiştir.

Bu Genelgeler, sendikaların yasal sınırlar içerisinde yürütülen sendikal faaliyetleri konusunda kamu makamlarının yaklaşımını ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan Gözlem Raporu'nda **“15 kamu çalışanının tayin edildiği, 402 kamu çalışanının disiplin soruşturmasına uğradığı, 4 kamu çalışanına hapis cezası verildiği, 131 kamu çalışanının yargılandığı, 9 kamu çalışanına para cezası verildiği , ....”** ifade edilmektedir.

Tayin, soruşturma, hapis cezası, yargılanma ve para cezaları konusunda ayrıntılara yer verilmediği için detaylı bir açıklama yapılması mümkün olmamakla birlikte, Ülkemizde kamu personel rejimini düzenleyen temel yasa niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, **“memurların kanunda yazılı haller gerçekleşmedikçe görevlerine son verilemeyeceğini, aylıklarından mahrum bırakılamayacaklarını”** esas alan güvence ilkesini benimsemiş,

memurların görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı yargılanmaları kamu görevlisi niteliği taşımayan vatandaşlara göre koruyucu özel düzenlemelere tabi kılınmış, disiplin suç ve cezaları ile uygulanmasının usul ve esasları yasalar ve ikincil mevzuatla ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, yukarıda sayılan bütün iş ve işlemler yargı denetimine tabi kılınmaktadır. Dolayısıyla sadece kamu görevlilerine uygulanan işlemlerin sayılarının beyan edilmiş olması ne yapılan işlemlerin hukuksuzluğuna/keyfilğine, ne de başkaca bir değerlendirmeye dayanak teşkil edebilir.

## ***II - 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun değiştirilmesini öngören kanun tasarısı***

2008 yılı toplu görüşmelerinde “**sendikal ve demokratik haklar**” konusunda Devlet Personel Başkanlığı koordinatörlüğünde bir Komisyon oluşturulmuş ve Komisyonun hazırlamış bulunduğu Rapor, toplu görüşme sürecinin 21 Ağustos 2008 tarihinde yapılan ikinci toplantısında toplu görüşme masasına sözlü ve yazılı olarak sunulmuştur. Bahse konu Rapor, hem toplu görüşmelere katılan sendika ve konfederasyonların demokratik ve sendikal haklara ilişkin taleplerini, hem de 4688 sayılı Kanunun aksayan yönlerine ilişkin olarak yetkili konfederasyonların ve toplu görüşme süreçlerinin tamamında koordinatör kuruluş olan Devlet Personel Başkanlığının değerlendirme ve tespitlerini içermektedir.

2008 yılı toplu görüşmelerinde tarafların üzerinde mutabakata vardıkları konulardan biri de, “**4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıklar konusunda Konfederasyonlarımızın ve ilgili diğer kuruluşlarımızın önerilerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına iletilmesi**” dir

Bu çerçevede sendika ve konfederasyonlar ile Devlet Personel Başkanlığının 4688 sayılı Kanunun aksayan yönlerinin belirlenmesine ilişkin olarak hazırlanmış bulunan 21 sayfalık rapor, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunulmuştur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan 4688 sayılı Kanunda değişiklik öngören Kanun Tasarısı Taslağı, mart ayında Başbakanlığa sunulmuş, önerimiz üzerine Başbakanlıkta konuya ilişkin bir toplantı düzenlenmiş, ilgili kurum temsilcilerinin yaptıkları değerlendirmeler ışığında tasarıya son şeklinin verilmesi kararı alınmıştır.

Yedi yıldır gerçekleştirilen toplu görüşmelerde koordinatör kuruluş olan Devlet Personel Başkanlığı, edindiği tecrübeler ışığında yedi yıldır uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar göz önüne alınarak, daha verimli bir toplu görüşme sürecinin gerçekleştirilmesi açısından ilgili kurum temsilcilerinin katıldığı kapsamlı bir çalışma sonucunda 4688 sayılı Kanunun tamamının ele alınmasında fayda görmektedir.

## ***III - 4688 Sayılı Yasanın 4 Üncü Maddesinde Yer Alan Meslek ve İşyeri Düzeyinde Sendika Kurma Yasağı***

Devlet Memurları Kanununa göre Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan memurlar ayırık tutulursa, pek çok meslek grubuna mensup kamu görevlilerinin ağırlıklı olarak bir ya da birkaç kamu kurumunda yoğunlaştığı görülmektedir. Örneğin öğretmenlerin neredeyse tamamının Milli Eğitim Bakanlığında, Doktor, Hemşire gibi sağlık çalışanlarının tamamına yakınının Sağlık Bakanlığında, Din görevlilerinin yine tamamına yakınının Diyanet İşleri Başkanlığında, Sanatçıların büyük çoğunluğunun Kültür ve Turizm Bakanlığında görev yaptığı görülmektedir.

Yine kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin mevzuat, hizmet sınıfları esas alınarak düzenlenmiştir. İstisnaları olmakla birlikte genel olarak aynı hizmet sınıfında bulunan personelin de çoğunlukla aynı kamu kurum ve kuruluşlarında görev yaptığı bilinmektedir.

Diğer taraftan kamu çalışanları, statü hukukuna tabi olarak görev yapan personel niteliği taşımaktadır. Anayasamız ise kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin yasa ile düzenleneceğini öngörmüştür.

Bu açıklamalar ışığında meslek ve işyeri esasına dayalı sendikacılığın pratikte temin edeceği faydanın tartışmalı olacağı, pek çok hizmet kolu kapsamına giren kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlilerinin aynı/benzer mesleki nitelikleri taşıdığı; hali hazırda Doktor, Hemşire, Biyolog, Kimyager, Laborant gibi, ya da öğretmen, öğretim elemanı, kütüphaneci gibi pek çok meslekten kamu görevlisinin aynı kamu kurumları bünyesinde görev yaptıkları için aynı sendikalara üye olduğu görülmektedir.

Oysa meslek esasına dayalı sendikacılık bazı meslekler açısından çok güçlü, bazıları açısından da cılız sendikal yapılanmalar ortaya çıkarabilecektir.

Diğer taraftan kamu görevlilerinin tabi olduğu statü hukuku, işyeri esasına dayalı sendikacılığın o işyeri açısından kamu görevlilerine ilave hak ve menfaatler elde etmesine engel teşkil etmektedir.

***IV - Hizmet kollarının kapsamında bulunduğu kurumların belirlenmesine ilişkin Yönetmeliğin değiştirilmesi talebi (Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kapatılması sonrası bu Genel Müdürlüğün personelinin atandıkları kurumların kapsamına girdiği hizmet kolunda kurulu sendikalara üye olmak durumunda kalmaları)***

Bilindiği üzere Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 13/01/2005 tarihli ve 5286 sayılı Kanunla kaldırılmış, bu Kanunun Geçici 1 inci maddesi uyarınca bahse konu Genel Müdürlüğün merkez teşkilatı personeli Tarım ve Köyişleri Bakanlığına, taşra teşkilatı personeli ise İstanbul ve Kocaeli illerinde bu illerin büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir.

Daha sonra 07/09/2001 tarihli ve 24516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren **“Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik”** in eki listelerde 02/08/2005 tarihli ve 25894 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelikle değişiklik yapılmış ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bu listeden çıkarılmıştır.

25/06/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun **“Kuruluş”** başlıklı 4 üncü maddesinde **“Sendikalar hizmet kolu esasına göre, Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla bir hizmet kolundaki kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri tarafından kurulur.**

**Bir hizmet kolunda birden fazla sendika kurulabilir. Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz.”** hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun;

5 inci maddesi, hangi hizmet kollarında sendikaların kurulabileceğini, kamu görevlilerinin çalışmakta oldukları kurumların hangi hizmet koluna girdiğinin bir yönetmelikle belirleneceğini,

14 üncü maddesi, kamu görevlilerinin ancak çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabileceğini,

16 ncı maddesi, farklı bir hizmet koluna giren bir kuruma atanan sendika üyesi kamu görevlilerinin sendika üyeliklerinin, varsa sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinin sona ereceğini,

25 inci maddesi ise sendika üyelik ödentisinin kamu kurumunca kamu görevlisinin aylığından kesilerek üyesi olduğu sendikanın hesabına yatırılacağını

hükme bağlamıştır.

Bu hükümler ışığında ve Başkanlığımız görev alanı itibariyle bu konu üzerinde yapılan incelemede aşağıdaki sonuçlara varılmıştır:

- 1- Kamu görevlileri sendikacılığında meslek ve işyeri esas değil, hizmet kolu esas geçerlidir.
- 2- Bu sistemde kamu görevlisinin yürütmüş bulunduğu hizmetin ya da bulunduğu kadronun, üye olacağı sendikanın belirlenmesi açısından bir önemi bulunmamaktadır.
- 3- Kamu görevlisi, yürütmekte olduğu görev ve kadro unvanı ne olursa olsun çalışmakta olduğu kurumun kapsamına girdiği hizmet kolunda faaliyet gösteren bir sendikaya üye olabilir.
- 4- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırıldıktan sonra doğal olarak bu Genel Müdürlük daha önce kapsamına girmiş bulunduğu hizmet kolu listesinden çıkarılmıştır.
- 5- Bahse konu Genel Müdürlük kaldırıldıktan sonra bu Genel Müdürlük personelinin diğer kamu kurumlarına atanması/devredilmesi statü hukukunun tanıdığı bulunduğu iş güvencesinin bir sonucudur.
- 6- Bu şekilde diğer hizmet kolları kapsamına giren kamu kurumlarına atanan personelin sendika üyeliklerinin sona ermesi, 4688 sayılı Kanunun öngördüğü sistemin bir gereğidir.
- 7- Bu durumdaki personelin yeni kurumlarının kapsamına girdiği hizmet kolundaki bir sendikaya üye olmalarına herhangi bir engel bulunmamaktadır.
- 8- Sendika üyesi kamu görevlilerinin yukarıda bahsedilen işlem sonrasında hala eski sendikalarına üye olmaya devam etmeleri, başta yetkili sendikaların belirlenmesi olmak üzere 4688 sayılı Kanunun öngörmüş bulunduğu sistemin tıkanması sonucunu doğuracaktır.
- 9- Hizmet kolu kapsamına giren kamu görevlisi sayısı, bütün hizmet kollarında eşit değildir. Kapsamına giren üye sayıları yüz binlerle ifade edilen hizmet kolları bulunabildiği gibi (örneğin eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolu), üye olabilecek kamu görevlisi sayısı on bini geçmeyen hizmet kolları da (örneğin kültür ve sanat hizmet kolu) bulunabilmektedir.
- 10- Bir sendikanın üyelik ödentisi geliri, faaliyet gösterdiği hizmet kolu kapsamına giren kamu görevlisi sayısına göre değişebilmektedir.
- 11- Yapılan bu işlemlerden elde edilmek istenen amaç; sendikal hakların kullanılmasına engel olmak ya da bir sendikanın gelirlerinden mahrum bırakılmasını sağlamak değil, hizmet kolu anlayışı çerçevesinde sistemin işleyişini temin etmektir.

***V - Sendika yöneticilerinin yerel ve genel seçimlerde adaylıkları süresince veya seçilmeleri halinde bu görevlerinde kalıp kalamayacakları konusu***

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un ek 7 nci maddesinde, "Subay, Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler." hükmü yer almaktadır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun 18 inci maddesinin altıncı fıkrasında da, **“Mahalli ve genel seçimlerde aday olanların, sendika ve konfederasyonun organlarındaki görevleri adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur”** denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlerin birlikte değerlendirilmesi neticesinde;

1-Milletvekili adaylığı için memuriyetten istifa edilmesi halinde adaylık süresince sendika üyeliğinin askıda kalacağı,

2-Milletvekili seçilememesi veya aday olunamaması halinde memuriyete tekrar başlanıldığı tarihte sendika üyeliğinin, aylıksız iznin ve yönetim kurulu üyeliği görevinin tekrar başlayacağı,

değerlendirilmektedir.

***VII – Kamu görevlilerine grev hakkı tanınması, Uzlaştırma Kurulu’nun yapısını ve çalışmalarını düzenleyen 4688 sayılı Kanunun 35 inci maddesinin değiştirilmesi, kamu personel reformunun bu konular bağlamında muhtemel çerçevesinin bildirilmesi.***

Kamu görevlilerinin grev yasağı Anayasamızdan kaynaklanmaktadır.

4688 sayılı Kanununun değiştirilmesi konusunda yürütülen çalışmalara daha önce değinilmiştir.