

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ve ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ
SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİ ve SENDİKAL
BAĞLILIK AÇISINDAN PTT ÖRNEĞİ

Ceyhun KONAK
2502160025

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sayım YORĞUN

İSTANBUL – 2022

ÖZ

TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ GELİŞİMİ ve SENDİKAL BAĞLILIK AÇISINDAN PTT ÖRNEĞİ CEYHUN KONAK

Bu çalışmanın amacı Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkışı ve gelişimine ilişkin tartışmaları ortaya koyarak, üyelerin sendikal bağlılıkları ile sendikal tercihleri arasındaki ilişkiyi açıklamaktır.

Bu amacı gerçekleştirmek için bir kamu kurumu olan Posta ve Telgraf Teşkilatı’nda çalışan sendika üyelerinin sendikal bağlılıkları demografik faktörler, bağlılığın üye olunan sendikalara göre farklılaşıp farklılaşmadığı, üyeler açısından araçsal sendikal bağlılığın hangi düzeyde olduğu yanında özellikle siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerindeki etkisi incelenmiştir. Veri toplama yöntemi olarak anket yöntemi tercih edilmiş, anket formunda demografik verilerin dışında Sendikal Bağlılık Ölçeği ve Siyasi Eğilim Ölçeği kullanılmıştır. Verilerin analizi gerçekleştirilirken frekans, ortalama, yüzde gibi tanımlayıcı istatistiksel metotların yanında t-testi, one way Anova Testi (Tukey, Games-Howell) ve yapısal eşitlik modeli kullanılmıştır.

Sonuç olarak, sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarının bazı değişkenler açısından üye olunan sendikaya göre farklılık gösterdiği görülmüştür. Sendika yöneticilerinin üyelerin tercihlerini etkilediği, özellikle siyasi eğilim ile sendikal bağlılık arasında negatif yönlü ve güçlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Görevlisi, Memur, Sendika, Bağlılık, Siyaset.

ABSTRACT

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVANT' UNIONISM IN TURKEY AND THE PTT EXAMPLE IN TERMS OF UNION COMMITMENT

CEYHUN KONAK

The aim of this study is to explain the relationship between the union commitment of the members and their preferences by revealing the debates on the emergence and development of public servant unionism in Turkey.

In order to achieve this aim, the union commitment of union members working in the Post and Telegraph Corporation, a public institution, demographic factors, whether the commitment differs according to the unions to which they are members, the level of instrumental union commitment in relation to members, as well as the effect of political tendency on union commitment were examined. The survey method was preferred as the data collection method, and the Union Commitment Scale and the Political Tendency Scale were used in the survey form, apart from the demographic data. While analyzing the data, descriptive statistical methods such as frequency, mean, percentage, as well as t-test, one-way Anova Test (Tukey, Games-Howell) and structural equation model were used.

As a result, it has been observed that the union commitment of union member public officials differs according to the union they are a member of in terms of some variables. It has been determined that union managers affect the preferences of the members, and that there is a negative and strong relationship between political tendency and union commitment.

Keywords: Public Servant, Civil Servant, Union, Loyalty, Politics.

ÖNSÖZ

Bu çalışmada Türkiye’deki kamu görevlileri sendikalarının mevcut problemlerinin temel nedenleri tespit edilerek, yeni bir başlangıç yapabilmek için çıkış yolu aranmıştır. Bu itibarla geçmişin izleri ile mevcut durum birlikte incelenerek çözüm önerileri sunulmuştur.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında büyük katkısı olan, yönlendirmeleri ile her daim destek aldığım kıymetli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Sayım Yorğun’a,

Her çalışma talebimde beni kırmayıp saatler boyu alaka gösteren Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu’na,

Kendisini Kocaeli Üniversite’sinde her ziyaret edişimde çalışma üzerine detaylı incelemede bulunduğumuz ve pozitif enerjisi ile şahsıma sürekli moral veren Prof. Dr. Abdulkadir Şenkal’a,

Kıymetli önerileri ile çalışmaya destek veren Prof. Dr. Mustafa Aykaç ve Doç Dr. Doğa Başar Sarıipek’e,

Ne zaman acil bir yardıma ihtiyacım olsa kendilerini çekinmeden arayabildiğim ve çalışma tamamlanana kadar çok rahatsız ettiğim Doç. Dr. Osman Akgül ve Araştırma Görevlisi Muhammet Erkam Kocakaya’ya,

SPSS ve AMOS yazılımları konusunda tarafıma sınırsız destek veren Adem Aksan’a,

Kendisinden Türk Siyasal Hayatı dersini aldığım, sendikacılık konusundaki çalışmalarından faydalandığım ve doktora sürecinde de yönlendirmelerinden istifade ettiğim Prof. Dr. Mehmet Öznur Alkan’a,

Bana Sabri Fehmi Ülgener'i tanıtan ve düşün dünyamda birçok konuyu yeniden sorgulamamı sağlayan, kendisinden ziyadesiyle etkilendiğim Prof. Dr. Ahmet Güner Sayar'a,

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında çalışmalarından çokça istifade ettiğim başta Prof. Dr. Mesut Gülmez ve Prof. Dr. Metin Kutal olmak üzere literatüre katkı sağlayan bütün hocalarıma, bu tezde çalışmalarından yararlandığım araştırmacılara,

Üzerimde ilkokul öğretmenim Nazım Çuhalı'dan bugüne kadar emeği olan, bu noktaya ulaşmamı sağlayan bütün hocalarıma,

Ankete katılım sağlayan değerli PTT çalışanlarına, sendika emekçilerine,

Beni yetiştiren, üzerimde sonsuz emeği olup haklarını ödeyemeyeceğim Annem ve Nenem'e,

Tüm doktora sürecinde kendileri ile yeteri kadar ilgilenemediğim ama manevi destek aldığım çocuklarım Ömer ve Ali'ye, kardeşim Özgür'e, gönül dostlarıma ve sürekli desteğini gördüğüm Eşim Zeynep'e minnettarlığımı sunarım.

CEYHUN KONAK

İstanbul, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKALAŞMASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Görevlisi Kavramı.....	8
1.1.1. Memur Kavramı.....	15
1.1.1.1. Memur Düşüncesinin Gelişimi.....	15
1.1.1.2. Dünyada Memur Kavramı Örneklerinin Değerlendirilmesi	19
1.1.1.2.1. Fransa	20
1.1.1.2.2. İngiltere	22
1.1.1.2.3. Almanya	26
1.1.1.2.4. Amerika Birleşik Devletleri	27
1.1.1.3. Türkiye’de Memur Kavramının Gelişimi ve Değerlendirilmesi	29
1.1.2. Diğer Kamu Görevlileri.....	32
1.1.2.1. Sözleşmeli Personel Kavramı.....	32
1.1.2.2. Geçici Görevliler	35
1.2. İşçi Kavramı.....	36
1.2.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Açısından İşçi Kavramının Önemi	36
1.2.2. İşçi-Memur Ayırımı Sorunu	37
1.3. Sendika Kavramı.....	39
1.4. Kamu Görevlileri Sendikası Kavramı	42
1.5. Sendikal Haklar.....	44
1.5.1. Örgütlenme Hakkı.....	46

1.5.2.	Toplu Pazarlık Hakkı.....	47
1.5.3.	Grev Hakkı.....	49
1.6.	Sendikal Bağlılık Kavramı	51
1.6.1.	Sendikal Bağlılığın Tanımı.....	51
1.6.2.	Sendikal Bağlılığın Unsurları	52
1.6.2.1.	Sendikal Sadakat	53
1.6.2.2.	Sendikacılığın Önemine İnanmak	53
1.6.2.3.	Sendikaya Karşı Sorumluluk.....	54
1.6.2.4.	Sendika İçin Çalışmaya İsteklilik.....	54
1.6.3.	Çıkar Temelli (Araçsal) Sendikal Bağlılık-Değer Temelli (Normatif/İdeolojik) Sendikal Bağlılık	55

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

2.1.	Kamu Görevlileri Sendikacılığının Uluslararası Dayanakları.....	57
2.1.1.	Birleşmiş Milletler Belgeleri	59
2.1.1.1.	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	59
2.1.1.2.	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi	61
2.1.1.3.	Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi	63
2.1.2.	Avrupa Konseyi Belgeleri	64
2.1.2.1.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme)	64
2.1.2.2.	Avrupa Sosyal Şartı.....	66
2.1.3.	Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri.....	67
2.1.3.1.	87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi.....	68
2.1.3.2.	98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	70
2.1.3.3.	151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme	72
2.2.	Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ulusal Dayanakları	74
2.2.1.	1982 Anayasası	74
2.2.2.	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	75
2.2.3.	4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.....	77

2.3.	Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Görüşler	79
2.3.1.	Örgütlenme Hakkına Yönelik Menfi ve Müspet Görüşler	80
2.3.1.1.	Devletin Egemenlik Hakkının İhlali	81
2.3.1.2.	Sadakat Yükümlülüğüne Aykırılık	83
2.3.1.3.	Kamu Hizmetinin Aksaması/Sürekliliği	84
2.3.2.	Grev Hakkına Yönelik Müspet ve Menfi Görüşler	85
2.4.	Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ortaya Çıkışı	92
2.5.	Farklı Ülkelerde Kamu Görevlileri Sendikacılığı	94
2.5.1.	Fransa	95
2.5.2.	Amerika Birleşik Devletleri	99
2.5.3.	İngiltere	104
2.5.4.	Almanya	106
2.5.5.	İsveç	108
2.6.	Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı	110
2.6.1.	1923 Öncesi Kamu Görevlileri Sendikacılığı	111
2.6.2.	1923-1960 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	116
2.6.3.	1960-1971 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	118
2.6.4.	1971-1980 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	122
2.6.5.	1980-2000 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	124
2.6.6.	2000 Sonrası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	131

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARINDA SENDİKAL BAĞLILIK: PTT ÖRNEĞİ

3.1.	Araştırmanın Amacı	139
3.2.	Araştırmanın Önemi	139
3.3.	Araştırmanın Hipotezleri	139
3.4.	Araştırmanın Yöntemi	141
3.4.1.	Güvenilirlik Analizi	144
3.4.2.	Geçerlilik Analizi	146
3.5.	Araştırmanın Kısıtlılıkları	147
3.6.	Bulguların Değerlendirilmesi	147

3.6.1.	Ankete Katılanların Demografik Bulguları	148
3.6.2.	Sendikal Bağlılıkla İlgili Bulgular	161
3.6.2.1.	Sendikal Bağlılık Düzeylerinin Üye Olunan Sendikaya Göre Değerlendirilmesi	161
3.6.2.1.1.	Üyelerin Sendika Tercihlerinin Araçsal-Çıkar Temelli Sendikal Bağlılık Açısından Değerlendirilmesi	164
3.6.2.1.2.	Sendikal Bağlılık ile Siyasi Eğilim Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi	165
3.6.2.1.3.	Üyelerin Sendika Tercihlerinin Yönetici Unvanına Sahip Olmak/Olmamak Açısından Değerlendirilmesi	168
3.6.2.1.4.	Üyelerin Sendikal Tercihleri Üzerinde Sendika Yöneticilerinin Etkilerinin Değerlendirilmesi	169
3.6.2.2.	Sendikal Bağlılık Düzeylerinin Demografik Faktörlere Göre Değerlendirilmesi	171
3.6.2.2.1.	Sendikal Bağlılık ile Cinsiyet Arasındaki İlişki	171
3.6.2.2.2.	Sendikal Bağlılık ile Yaş Arasındaki İlişki	174
3.6.2.2.3.	Sendikal Bağlılık ile Eğitim Düzeyi Arasındaki İlişki	175
3.6.2.2.4.	Sendikal Bağlılık ile Medeni Durum Arasındaki İlişki	177
3.6.2.2.5.	Sendikal Bağlılık ile Kıdem Arasındaki İlişki	178
3.6.2.2.6.	Sendikal Bağlılık ile Unvan (Görülen İş) Arasındaki İlişki	179
3.6.2.2.7.	Sendikal Bağlılık ile Sendika Üyelik Süresi Arasındaki İlişki	180
3.6.2.3.	Sendika Üyeleri Açısından Siyasi Eğilimin Sendikal Bağlılık Üzerine Etkisi: Yapısal Eşitlik Modeli	182
3.7.	Araştırma Sonuçlarının Genel Bir Değerlendirilmesi	187
	SONUÇ	194
	KAYNAKÇA	202
	EKLER	232
	ÖZGEÇMİŞ	258

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: İngiltere'de Memur ve Kamu Çalışanı Ayrımı	25
Tablo 1.2: Kamu Sektörü İstihdam İstatistikleri (2007-2021)	34
Tablo 3.1: Cronbach Alfa Güvenilirlik Analizi Değerleri	145
Tablo 3.2: Araştırmanın Güvenilirlik İstatistiği	145
Tablo 3.3: KMO Örneklem Yeterliliği Ölçütü	146
Tablo 3.4: KMO ve Bartlett Test Sonuçları	146
Tablo 3.5: Ankete Katılanların Sendika Üyeliklerine Göre Dağılımı	148
Tablo 3.6: Ankete Katılanların Cinsiyete Göre Dağılımı	148
Tablo 3.7: Ankete Katılanların Yaşa Göre Dağılımı	149
Tablo 3.8: Ankete Katılanların Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı.....	149
Tablo 3.9: Ankete Katılanların Medeni Durumuna Göre Dağılımı.....	150
Tablo 3.10: Ankete Katılanların Unvana Göre Dağılımı	150
Tablo 3.11: Ankete Katılanların Çalışma Süresine Göre Dağılımı	152
Tablo 3.12: Ankete Katılanların Kişisel Gelir Yeterlilik Düzeyine Göre Dağılımı	153
Tablo 3.13: Ankete Katılanların Yaşam Memnuniyetine Göre Dağılımı	153
Tablo 3.14: Ankete Katılanların Sosyo-Politik Açından Kendilerini Tanımlamalarına Göre Dağılımı.....	154
Tablo 3.15: Ankete Katılanların Sendika Üyelik Sürelerine Göre Dağılımı	155
Tablo 3.16: Ankete Katılanların Siyasi İktidar Değişikliği Halinde Sendika Üyeliği Konusunda Takınacakları Tutum	155
Tablo 3.17: Ankete Katılanların Sendika Yönetiminin Sendika Politikalarına/ Değerlerine Aykırı Davranışları/ Uygulamaları Karşısında Takınacakları Tutum	156
Tablo 3.18: Ankete Katılanların Daha Önce Üye Oldukları Sendikalara Göre Dağılımı	157
Tablo 3.19: Ankete Katılanların Sendika Değiştirme Gerekçelerine Göre Dağılımı ...	158
Tablo 3.20: Ankete Katılanlar Arasında Daha Önce Sendika Üyesi Olup Hâlihazırda Sendika Üyeliği Olmayanların Gerekçeleri	159
Tablo 3.21: Ankete Katılanlar Arasında Daha Önce Hiç Sendika Üyesi Olmamış Çalışanların Sosyo-Politik Görüşleri ve Üye Olmama Gerekçelerinin Karşılaştırılması	160
Tablo 3.22: Varyansların Homojenlik Testi.....	162

Tablo 3.23: Üye Olunan Sendikaya Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi.....	162
Tablo 3.24: Üye Olunan Sendikaya Göre Sendikal Bağlılık Post Hoc Testi (Games-Howell).....	163
Tablo 3.25: Üye Olunan Sendikaya Göre Araçsal-Çıkar Temelli Sendikal Bağlılık Anova Testi.....	164
Tablo 3.26: Üye Olunan Sendikaya Göre Siyasi Eğilim Anova Testi.....	166
Tablo 3.27: Han (2014) Tarafından Gerçekleştirilen Araştırmaya Göre Siyasi Eğilim ile Sendikal Tercihler Arasındaki İlişki	168
Tablo 3.28: Yönetici Unvanlı Çalışanların Sendikalara Göre Dağılımı	169
Tablo 3.29: “5. Sendikamda Üyelerin İsteklerine Önem Verilmektedir” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi.....	170
Tablo 3.30: “13. Bu Sendikadaki Yöneticilerin Çoğuna Güvenim ve İnancım Yok” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi.....	171
Tablo 3.31: Bağımsız Gruplar için Levene ve T-Testi	172
Tablo 3.32: Kadın ve Erkeklerin Sendikal Bağlılıklarının Ortalama Değerleri.....	172
Tablo 3.33: Yaş Değişkenine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	174
Tablo 3.34: Eğitim Düzeyine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	176
Tablo 3.35: Medeni Duruma Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	177
Tablo 3.36: Kıdeme Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	178
Tablo 3.37: Unvana Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	179
Tablo 3.38: Sendika Üyelik Süresine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi	181
Tablo 3.39: Model Uyum Değerleri.....	184
Tablo 3.40: Model Uyum Tablosu 1. Adım	184
Tablo 3.41: Model Modifikasyon Tablosu.....	185
Tablo 3.42: Model Uyum Tablosu 3.Adım	185
Tablo 3.43: Regresyon Yükleri.....	186
Tablo 3.44: Kamu Görevlilerinin Mukayeseli Sendika Örgütlenme İstatistikleri.....	188

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1: Türkiye’de Kamu Hizmetlerinde Çalışan Personelin Tasnifi	14
Şekil 1.2: Fransa'da Kamu Personelinin Hukuki Tabiiyet Açısından Tasnifi	21
Şekil 1.3: İngiltere'de Kamu Personelinin Sınıflandırılması	24
Şekil 1.4: Sendikal Bağlılığın Tutumsal ve Davranışsal Boyutları.....	52
Şekil 1.5: Değer Temelli (Normatif) ve Çıkar Temelli (Araçsal) Sendika Üyeliğinin Unsurları.....	55
Şekil 3.1: Hipoteze Yönelik Araştırma Modeli	183
Şekil 3.2: Anlamlı İlişkileri Gösteren Yapısal Eşitlik Modeli (YEM).....	187

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
Akt.	: Aktaran
BOA	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
Bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPSK	: Devlet Personeli Sendikalar Kanunu
Ed.	: Editör
EĞİT-DER	: Eğitimciler Derneği
Haz.	: Yayına hazırlayan
ILO/UÇÖ	: International Labour Organization/Uluslararası Çalışma Örgütü
ITUC	: Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu
KAMU-SEN	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMO	: Kaiser-Meyer-Olkin
MEMUR-SEN	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
MI	: Modifikasyon İndeksleri
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
SPSS	: Statistical Package for the Social Sciences
t.y.	: Yayın tarihi yok
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜHİS	: Türkiye Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
YEM	: Yapısal Eşitlik Modeli
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri
y.y.	: Yayın yeri yok



GİRİŞ

Kamu hizmetindeki çalışma ilişkileri, araştırmacılar açısından fazla ilgi görmemektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Office [UÇO-ILO]) adına konu hakkında çalışma yapan Casale ve Tenkorang'a göre (2008: 1) bu durum alandaki uzmanların ihmal ve ilgisizliğinden kaynaklanmamaktadır. Bu husus daha ziyade birçok ülkede kamu hizmetindeki örgütlenme hakkının geç tanınması ile ilgilidir. Zira kamu görevlilerinin örgütlenmesine uzun yıllar olumsuz bakılmıştır.

Bununla birlikte kamu görevlileri de belli bir döneme kadar devlet nezdinde ayrıcalıklı konumda oldukları için örgütlenme ihtiyacı duymamıştır. Örneğin Osmanlı'da kolalı gömlek giyen kâtiplerin ayrıcalıkları türkölere dahi konu olmuştur. Ancak şartların değişmesi ile kamu görevlileri ayrıcalıklarını kaybetmiş ve örgütlenmek sureti ile mücadele gücü elde edebileceklerini anlamıştır.

Sendikalar, işveren karşısında örgütlenerek bölüşüm mücadelesini veren işçi sınıfı adına hakların korunması ve geliştirilmesini sağlayan en önemli aktördür. İşvereni devlet olan kamu görevlilerine bu hakkın tanınması ise yönetim biçimi, devlete atfedilen rol, demokrasi gibi kavramlarla ilişkilidir. Bu nedenle devletler, kamu görevlilerine sendikal haklarını tanımakta çekimser kalmıştır/kalmaktadır.

Türkiye özelinde ise hem kuvvetli bir devlet geleneğine sahip olmak hem de siyasi açıdan sürekli iç ve dış problemlerle yaşamak, sendikalara karşı mesafeli bir yaklaşımın benimsenmesinde etkili olmuştur. Bu yaklaşım, sendikaların kimi zaman siyasi partilerin vasıtaları olarak görülmelerinden kimi zaman da anarşik ortamın doğmasında vasıta haline getirilmelerinden kaynaklanmaktadır. Lakin sendikalar ile anarşinin ilişkilendirilerek sendikacılık aleyhine yapılan düzenlemeler, suçlu yerine suçlunun vasıtasının cezalandırılmasına ve kamuoyu teşekkülü için de bu hususun kullanılmasına neden olmaktadır (Yazgan, 1982: 5).

Bu bakış açısıyla değerlendirildiğinde Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının genel panoramasına bakıldığında 1960 yılındaki askeri müdahalenin ardından hazırlanan 1961 Anayasası ile ilk defa yasal hüviyet kazanıldığı görülmektedir. Buna karşın ancak 4 yıl sonra 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu çıkarılmış ve ilk sendikalar kurulabilmiştir. Bu süreçte kamu görevlileri örgütlenmek için öylesine hazır beklemekte idirler ki, yasanın çıktığı haziran ayından aralık ayı sonuna kadar 200 sendika kurulmuştur (Mihçioğlu, 1968: 13). Fakat kamu görevlileri açısından bu özgürlük dönemi çok kısa sürmüştür. 1971 yılında gerçekleşen askeri muhtıra ile Anayasanın 46.maddesinde değişikliğe gidilerek kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı yasaklanmıştır. Akabindeki dönemde kamu görevlileri örgütlenme iştiağını kaybetmemiş ve birçok dernek kurmuştur. Böylelikle, birlikte mücadele ruhu muhafaza edilmeye çalışılmıştır. Lakin 1980 yılında yeniden askeri müdahale gerçekleşmiş ve bu sefer dernekler, yasaklardan nasibini almıştır. Müdahale sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası’nda, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı kanun koyucu tarafından açık bir şekilde yasaklanmamıştır. Bu husus 1980’lerin ortalarından itibaren kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen pek çok sempozyum, çalıştay vb. etkinliklerde akademisyenlerce değerlendirilmiş ve uluslararası dayanakların bağlayıcılığı tartışılmıştır. 1985 yılında gerçekleştirilen sempozyumda Alpaslan Işıklı, 1982 Anayasası’nın örgütlenme açısından bir yasaklama barındırmadığını sempozyumun sürprizi olarak deklare etmiştir. Takip eden yıllarda kamu görevlileri ulusal ve uluslararası nitelikte birçok benzeri etkinlik gerçekleştirmiş, bu etkinliklerde özellikle akademisyenler tarafından örgütlenmenin önemi ve gerekliliği vurgulanmıştır.

Bu etkinliklerin de önemli tesiri ile 1990’lardan itibaren kamu görevlileri yeniden örgütlenmeye başlamış ve nihayet 2001 yılı yeni bir milat olmuştur. Çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile örgütlenme özgürlüğü yeniden elde edilmiştir. 2010 yılında gerçekleşen anayasal düzenleme ile de kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı verilmiştir.

Günümüzde örgütlenme ve toplu sözleşme hakkına sahip olan kamu görevlilerinin sosyal, ekonomik ve demokratik açıdan pek çok sorunu bulunmaktadır. Levent Şahin vd. (2021) tarafından hazırlanan “Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri” araştırmasında, güncel sorunlar etraflıca değerlendirilmiştir. Lakin bu sorunların pek çoğunun yıllardır süregelmeye daha derinlerde bir problem olduğunu işaret etmektedir.

Temel problemi görebilmek için meseleye tarih felsefesi perspektifinden bakmak gerekmektedir (Kessler, 1939a; 1939b). Bu çalışmanın esas bir tarih bahsi olmamakla birlikte, bugünkü problemlerin kaynağının geçmişle ilişkili olduğu muhakkaktır. Bu topraklarda kök salan feodal zihniyet, sınıf ve zümreler arasında aktararak varlığını sürdürmekte ve “memur sınıfı” da bu mirastan nasibini almaktadır (Ülgener, 2006: 262).

Herhangi bir hadise karşısında ne için cereyan ettiğini sormak bir mecburiyettir (Kessler, 1939b: 725). Bu meyanda aradığımız cevap, Alman Sosyoloji Cemiyetinin ilk Başkanı olan Ferdinand Tönnies’in 1887 yılında yayınladığı “Cemaat ve Cemiyet” adlı eserinde yer almaktadır. Tönnies’e göre zamanın krizi cemaatin zayıflayarak cemiyet tarafından ortadan kaldırılması hadisesinde aranmalıdır. Doğal irade, aidiyet ve dayanışmaya dayanan cemaate karşın, amaçların ayrışması yoluyla bireysel çıkarın ön plana çıktığı cemiyet karşı karşıyadır. Tönnies’in eserinin Türkiye’deki muhtemelen ilk çevirisi, kısmi olarak Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu tarafından gerçekleştirilmiştir (Tönnies, 1944: 712-748). Çeviri için tercih edilen kısmın ilk sayfasında ise cemaat ve cemiyet nazariyesine bağlılık ekseninden bakılmaktadır. Organik bağlılık ile cemaat ifade edilirken, bağlılığın mekanik bir mekanizma olarak telakki edilmesi durumu cemiyet kavramı ile açıklanmaktadır.

Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında çalışmamız üç bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümde temel kavramlar değerlendirilmiştir. Kamu görevlisi kavramının yaygın kullanımı nedeniyle tafsilatlı izaha mecbur kalınmıştır. Örneğin, sıhhatin önemine binaen Kanuni Sultan Süleyman’a atfedilen “Halk içinde muteber bir nesne yok devlet gibi, Olmaya devlet cihanda bir nefes sıhhat gibi” ifadesinde geçen devlet kelimesi genel

kamuya göre hukuki bir kuruluş olarak tüzel kişiliği kastettiği düşünülmektedir. Bilakis bu sözcük, ayrıcalıklı ve en yüksek gücü temsil eden devlet görevlilerini işaret etmektedir (Berkes, 1969: 41).

Dolayısıyla kamu görevlisi ve yerine sıklıkla kullanılan memur kavramları detaylı olarak ele alınarak, bazı ülkeler açısından mukayeseleri yapılmış, her iki kavramın hukuki karşılıkları izaha çalışılmıştır. Özellikle Türkiye’de işçi-memur yakınlaşması ve ilaveten sözleşmeli personel sorunu değerlendirilirken aynı kavramların Fransa, Almanya, İngiltere gibi ülkelerde ihtiva ettiği farklı anlamlar üzerinde durulmuştur. Zira temel kavramlardaki farklılaşma, ülkelerdeki kamu görevlileri sendikaları ile yapılacak mukayesede hangi kitlelerin karşılaştırıldığını anlamak için önemlidir. Örneğin Türkiye’de kamu görevlilerinin önemli kısmını oluşturan sözleşmeli personel, kamu görevlileri sendikalarına üye olup, sorunlarını dile getirebilirken; Almanya ya da Fransa’da sözleşmeli personel işçi statüsünde olup grev dâhil sendikal haklara sahiptir. Dolayısıyla bu farklılık anlaşılmadan örneğin grev hakkının Türkiye’de kamu görevlilerine tanınması için bu ülkelerin doğrudan örnek gösterilmesi isabetli olmayacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu görevlileri sendikacılığının uluslararası ve ulusal dayanakları verilmiştir. Böylece iç hukuktaki uyuşmazlıklar ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Aynı zamanda kamu görevlileri sendikacılığında farklı uygulamaları görebilmek için başta idare hukukumuz ve kamu personel rejimimiz açısından model olan Fransa ve akabinde Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Almanya ile bir uç örnek olarak İsveç değerlendirilmiştir. Ülke değerlendirmeleri ile farklı toplumlarda kamu görevlilerinin sendikal mücadelesinin nasıl başladığı ve olgunlaştığı aktarılmaya çalışılmıştır. Akabinde ise Türkiye’deki kamu görevlileri sendikalarının gelişimi, Türk demokrasisinin dönüm noktaları da göz önünde bulundurularak tasnif edilmiştir. Buradaki amaç Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığının gelişimindeki suni hususları daha rahat görebilme gayretidir. Zira askeri müdahaleler altında filizlenmeye çalışan kamu görevlileri sendikaları kendi geleneklerini oluşturamamıştır.

Üçüncü bölüm ise bir kamu kurumu olan Posta ve Telgraf Teşkilatı'nda (PTT) gerçekleştirilen sendikal bağlılıkla ilgili araştırmayı içermektedir. Basit tesadüfi örnekleme yoluyla toplam 837 kamu görevlisine ulaşılmıştır. Bunların 155'i hâlihazırda sendika üyesi olmamaları hasebiyle 682 sendika üyesi kamu görevlisi ile araştırma gerçekleştirilmiştir. Lakin sendika üyesi olmayanlara da bu tutumlarını anlamak adına sorular yöneltilmiştir.

Araştırmada Gordon (1980) tarafından geliştirilen Sendikal Bağlılık Ölçeği ve Han (2014) tarafından geliştirilen Siyasi Eğilim Ölçeği'nden yararlanılmıştır. Elde edilen veriler Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 26 programında analiz edilmiştir.

Araştırmada kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyleri üye olunan sendikalara ve demografik faktörlere göre incelenmiştir. Ayrıca araçsal sendikal bağlılık, siyasi eğilimin sendika tercihleri üzerine etkisi, sendika tercihleri ile sendika yöneticilerine yönelik bakış açısının ilişkisi ve siyasi eğilimin sendikal bağlılığı etkileyip etkilemediği araştırılmıştır.

Elde edilen sonuçlar sendikal bağlılık ve siyasi eğilim ile sendika tercihleri arasında anlamlı ilişki olduğunu, sendika yöneticilerinin kamu görevlilerinin üye olup olmama kararları üzerinde etkisi olduğunu, araçsal sendikal bağlılığın üye olunan sendikaya göre farklılaştığını göstermiştir.

Ayrıca SPSS AMOS programı kullanılarak siyasi eğilim ve sendikal bağlılık arasındaki ilişki yapısal eşitlik modeli ile açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerinde neredeyse bir birimlik olumsuz etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonucu destekleyecek şekilde, sendikalardan istifa eden ya da hiç üye olmayanların da gerekçeleri arasında sendika-siyaset münasebetlerinden duyulan hoşnutsuzluğun yattığı görülmüştür.

Bu sonuçlar sendika üyelerinin bağılılıkları üzerinde, sendikaların siyasetle olan mevcut ilişkilerinin olumsuz tesirde bulunduğunu göstermektedir. Bağılılığın zayıflaması sendikadan ayrılma niyeti ile de ilişkili olup, kamu görevlileri sendikalarını üyelerini elde tutabilmek için siyasetin gölgesinde kalmaya mahkûm etmektedir.

Türkiye’de sendikacılıkla ilgili 1947 yılındaki yasal düzenlemenin ardından 1948 yılından itibaren, Kessler ve Fındıkoğlu’nun girişimleri ile İstanbul’daki sendikacılara yönelik, mütemadiyen konferans düzenlenmesi kararlaştırılmış, akademi ile sendikaların bir araya getirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede 1953-1954 ders yılı kapanırken gerçekleştirilen Sosyal Siyaset Konferansında Orhan Tuna (1955: 121), bu konferanslar için sarf edilen büyük emeğe rağmen sendikacıların yeterince ilgi göstermemesini şu şekilde ifade etmiştir:

“Bu alakasızlıktan her sene şikâyet ettiğimiz gibi, bu yılın konferanslarını kapatırken de yine aynı kayıtsızlığa temas etmeden geçemeyeceğiz... İyi bir sendikacının mutlaka bazı bilgilere sahip olması lüzumu ortada dururken, bu alakasızlığın sebeplerini anlamak bizce cidden zordur... Bundan böyle sosyal siyaset konferanslarının daha büyük bir alakaya mazhar olmasını dileriz.”

Mesut Gülmez de (1993: 143) ileriki yıllarda benzer şekilde Fransa’daki kamu görevlilerinin kurumsal katılma mekanizmalarını aktardığı çalışmasının sonuç bölümünde bilimsel çevre, kuruluşlar, uzmanlar ve yetkililerin bu hususlara yeteri kadar ilgi göstermemelerini eleştirmiş ve sorunu bir kez daha gündeme taşımak istediğini belirtmiştir.

Tuna ve Gülmez gibi akademisyenlerin altını çizdiği, bugün kamu görevlileri sendikalarının temel sorunlarının ortadan kalkabilmesi sendika ve akademi arasında “kurumsal” ilişkinin kurulması ve sürdürülebilir hale getirilmesi ile mümkündür. Bu husus her iki kesime de önemli kazançlar sağlayacaktır. Böylelikle üyeler için örgütlenme akademileri ile eğitim faaliyetleri gerçekleştirilerek sendikal bilinç arttırılacak ve çalışma hayatı ile ilgili düzenleme yapma ehliyetine sahip siyasiler ile daha sağlıklı ilişkiler kurulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKALAŞMASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili önemli sorunların başında temel kavramlar gelmektedir. Öyle ki, Türkiye ve mukayese yapılabilecek ülkeler arasında kamu görevlisi kavramına atfedilen anlam büyük farklılık arz etmektedir. Hatta Türkiye’de kamu görevlisi kavramına ilişkin uygulamaya bağlı problemler, sorunu daha da derinleştirmektedir. Anayasa ve Devlet Memurları Kanunundaki (DMK) izahlara rağmen aynı işi gören dört farklı statüde personele rastlanılmaktadır.

Ayrıca Türkiye’de, mukayese edilebilecek ülkelerden farklı şekilde istihdam edilen sözleşmeli personel ve memur-işçi ayrımı konusu anılan sorunu kronik hale getirmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi kavramı ile birlikte bu kesimin gördüğü işlere atanabilen sözleşmeli personel ve işçi kavramlarının detaylı analizi, Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin tartışmalarda aydınlatıcı rol oynayacaktır.

Bu bölümde çalışma boyunca tartışmaların etrafında şekilleneceği temel kavramlar üzerinde durulacaktır. Kamu görevlisi kavramı ile ifade edilmek istenilenin doğru anlaşılabilmesi için birlikte ele alınacak kavramların betimleyici ve mukayeseli şekilde izahına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle özellikle memur kavramının tarihsel boyutu ve farklı ülkelerdeki anlamları üzerinde daha uzun durulacaktır.

Kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin en tartışmalı konuların başında gelen ve işçi sendikacılığı ile ayrışmaya neden olan sendikal haklar, alt başlıkları ile ele alınacaktır. Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığı ile farklı ülkelerdeki kamu görevlileri sendikacılığı arasında kıyas yapabilmek adına sendikal haklarla ilgili farklı görüşlere de yer verilecektir.

1.1. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi kavramı ve özellikle kavramın farklı ülkelerde ihtiva ettiği anlam, kamu görevlileri sendikacılığını anlamlandırabilmek açısından önemlidir. Dolayısıyla hem Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığının kendi kavramları üzerinden gelişimi ve bugünkü sorunları hem de diğer ülkelerdeki vaziyet ile mukayese edebilmek için konu üzerinde detaylıca durulmalıdır. Kamu görevlisi kavramı ile ilgili Türkiye ve dünyada, bu kavramla birlikte kullanılan memur kavramı anlaşılmadan, birbirlerine göre ihtiva ettikleri anlam farklılıkları ortaya konulmadan gerçekleştirilecek yorumlar ya da sorunları anlama çabaları eksik kalacaktır.

Devlet tarafından vatandaşların ihtiyacı olan ve sürekli sağlanması gereken bazı hizmetler bulunmaktadır. Bu hizmetleri yerine getiren kişi kamu görevlisidir. Fakat idarenin istihdam ettiği herkes kamu görevlisi olarak değerlendirilemeyeceği gibi her ülkenin kendi mevzuatına göre kamu görevlisi tanımı da farklılık arz etmektedir (Kutal, 2002b: 134). Ülkelere göre kamu görevlisine ilişkin farklı tanımların yanında hukuk dallarına göre de kavrama yüklenen anlam değişebilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi kavramı için evrensel bir tanım yapabilmek güçtür. Lakin kamu görevlisi, kısaca kamu yönetiminin insan ögesi olarak ifade edilebilir. Türkiye'deki literatürde kamu personeli olarak da karşımıza çıkan kavram 1961 ve 1982 Anayasalarında "kamu hizmeti görevlileri" olarak ifade edilmiştir (Gözübüyük, 1991: 116).

Kamu görevlisi, geniş ve dar olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Kamu görevlisi hangi anlamda kullanılırsa kullanılsın her halükarda kamu kesiminde çalışıyor olmayı içermektedir. Herhangi bir kamu hizmeti ifa ediliyor olsa dahi kamu kesimindeki bir kuruluştaki çalışılmıyor ise, kişi kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedir. Diğer taraftan, devletin sunduğu hizmetlerin tamamı kamu görevlileri eliyle sağlanamayabilmektedir. Örneğin devletin asli fonksiyonları arasında sayılabilecek bir takım ulaşım hizmetleri, kamu hizmeti olmasına rağmen bu işleri görenlerin tamamı kamu görevlisi değildir.

Geniş anlamda kamu görevlisi, kamu kesiminde görevli olup hukuki durumuna ve görülen işe bakılmaksızın çalışan herkesi kapsamaktadır. Bu tanımlamaya göre kamuda çalışan bir işçiden Cumhurbaşkanına kadar herkes kamu görevlisi sayılmaktadır. Hatta askerlik görevini ifa edenler de bu tanıma göre kamu görevlisidir. Dolayısıyla geniş anlamda kamu görevlisi sayılabilmek için kamu kesiminde çalışıyor olmak yeterli bir şarttır (Sözer, 2013: 79). Lakin kamuda çalıştığı halde özel hukuka bağlı olanlar olabileceği, bu nedenle de hukuki olarak tam bir karşılığı olmadığı düşüncesi ile geniş anlamdaki kamu görevlisi kavramı yerine doktrinde ve literatürde daha çok dar anlamda kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır.

Dar anlamda kamu görevlisi ise devletin siyasi yapısında görev alanlarla özel kanun hükümlerine tabi olarak çalışanlar hariç olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanları ifade etmektedir. Dolayısıyla dar anlamda kamu görevlisi tanımına göre muhtarlardan Cumhurbaşkanına kadar siyasi görevi ifa edenler ile özel hukuk hükümlerine göre çalışanlar kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedir. Dar anlamdaki kamu görevlisi, bir kamu kurumunda istihdam edilmiş, kamu hukukuna tabi ve vazifesini meslek olarak icra edenleri kapsamaktadır (Günday, 2006: 221; Sözer, 2013: 79).

İki tanım arasında en belirgin farkların başında işin meslek olarak ifası gelmektedir. Geniş anlamdaki kamu görevlisi kavramına silahaltına alınan er/erbaşlar, kamu hizmetinde çalıştırılan tutuklular ya da gönüllü olarak kamu hizmeti ifa edenler de dâhildir. Yine önemli bir kamu hizmeti gören muhtarlar, yaptıkları işi meslek olarak icra etmedikleri için dar anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedirler. Literatürde olduğu gibi bu çalışma çerçevesinde de kamu görevlisi kavramı ile dar anlamdaki kamu görevlisi kastedilecektir.

Çağdaş devletlerde kamu hizmetlerinin genişlemesine paralel olarak bu kesimde istihdam edilen kamu görevlilerinin sayıları da artmıştır. Bu grubun hukuki durumunun incelenmesi yetenekli kişilerin yönetime getirilmesi, etkin bir şekilde çalışanların

değerlendirilmesi personel yönetimi ve yönetim hukukunun ilgilendiği önemli bir sorundur (Gözübüyük, 1991: 116).

Bürokrasinin icadından sonra devletin genişlemesi ve sunduğu hizmetlerin farklılaşması ile daha fazla kamu görevlisine ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle kesintiye uğratılmaması gereken devletin asli ve sürekli işleri ¹ için kamu görevlilerinden yararlanılmaktadır. Görülen işin niteliği, çalışma ilişkileri sistemindeki statü ve sözleşmeye göre istihdam ayırımı kendisini göstermektedir. Bu ayırım, kavramsal açıdan kamu görevlisi sayılıp sayılamama tartışmasının da merkezindedir.

Emeklerini belli ücret karşılığında satarak geçinen çalışanlar temelde ikiye ayrılmaktadır. Bir başka ifade ile çalışma ilişkileri sistemi açısından tüm ülkeleri kapsayacak genel bir ayırım yapmak zor olsa da genel itibariyle **statüsel çalışma ilişki sistemi** ve **sözleşmesel çalışma ilişki sistemi** olarak ikiye ayrılabilir. Bu sistemlerden ilki genel ifadesi ile devlet memurluğunu (kamu görevlilerini), ikincisi de özel kesime ilişkin sistemi (işçileri) temsil etmektedir (Gülmez, 1996a: 3; Kocaoğlu, 1999: 153).

Çalışanları oluşturan iki ana küme işçiler ve kamu görevlileri, bağlı oldukları çalışma ilişkileri sistemleri açısından ülkelerin tarihsel ve yönetsel izlerini taşır. Çalışma ilişkisi sistemi, bir devletin siyasal rejim açısından demokratik ve katılımcı özellik taşıyıp taşımadığı, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmişlik düzeyini gösterir (Gülmez, 1996a: 1).

Fransız hukukçular, statü hukukunun iş hukuku karşısında devlet memuru/kamu görevlisi olmanın özerkliğini ifade ettiğini belirtmektedir. Buna göre kamu erki ile donatılan kamu görevlilerinin özel işletmelerdeki çalışanların bağlı oldukları iş

¹ Devletin asli ve sürekli işleri ile kast edilen temel kamu hizmetleridir. Toplumun tamamına sürekli, düzenli ve eşit şekilde verilmek durumunda olan bu hizmetler kamu tarafından görülmektedir. Bu hizmetler, çok özel durumlarda ve ancak kamunun yakın denetim ve gözetiminde özel sektöre devredilebilir. Sağlık sektöründe özel hastanelerin durumu bu şekildedir. Devlet tarafından sunulan asli ve sürekli kamu hizmetleri dış politika, savunma, adalet, güvenlik, eğitim, sağlık vb. hizmetlerdir. Bu hizmetler istisnai durumlar hariç kamu görevlileri eliyle görülür.

Daha fazla bilgi için bkz.: Ali Öztekin, “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, S:30, 2015, s. 10-19.

hukukundan farklı olarak özerk bir yönetim hukukuna bağlı olmaları gerekmektedir (Gazier, 1971-1972: 15-28; Piquemal, 1973: 71, akt. Gülmez, 1996a: 5).

Statü hukuku kamu görevlileri açısından üç temel özelliği barındırmaktadır. İlki, iş hukukundan bağımsız bir özerk yönetim hukukuna bağlı olunmasıdır. İkinci özellik, statü düşüncesinde kamu görevlisi açısından çalışma koşullarının özgürce tartışma imkânı bulunmamaktadır. Çünkü devlet tek yanlı olarak kuralları belirlemektedir² ve üçüncü özellik ise sözleşmesel çalışma ilişkisi sisteminde olmayan güvenceler sunulmasıdır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması akabinde 1926 yılında çıkarılan Memurin Kanunu da, Fransız öğretisinin görüşlerine paralel olarak memurun (kamu görevlisinin) devlete karşı olan durumunun işçinin işverene karşı olan durumundan farklı olduğunun altını çizmektedir. Devlet ve memur bir birliği oluşturmaktadır. Oysa işçi ve işveren ayrı sınıfları oluşturmaktadır. Devlet, memur karşısında bir sınıfı temsil etmemektedir (Onar, 1933: 218).

Bu çerçevede günümüzde kamu görevlilerine ayrı bir gözle bakılmasından mütevellî, hak ve ödevleri ile sorumluluk ve güvenceleri ayrı bir hukuksal düzenleme ile özel kesimin bağlı olduğu kurallardan farklıdır. Statüsel çalışma ilişki sistemi, bu açıdan bakıldığında bir eşitsizlik üzerine kuruludur. Kuralları belirleyen devlet, kamu görevlilerinin görüş ve öneri sunmasına müsaade etmeksizin hareket edebilmektedir.

Türkiye'de 1982 Anayasasına göre (m.128) devletin sağlamakla yükümlü olduğu asli ve sürekli kamu hizmetleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmektedir. Anayasa metni incelendiğinde, bir kamu görevlisi tanımına rastlanılmamaktadır. Tıpkı anayasada olduğu gibi DMK'da da kamu görevlisi tanımı yoktur. İlgili maddelerde kamu görevlisi tanımı yerine, kamu görevlisi olabilmenin

² Devletin tek yanlı olarak kural belirleme yetkisine sahip olması düşüncesi, sendikal haklar çerçevesince tartışılan önemli bir konudur. Kamu görevlilerine sendikal hakların (örgütlenme, toplu pazarlık, grev) verilmemesi görüşünü savunanlar, devletin tek yanlı düzenleme yetkisine atıf yapmaktadır. Doktrindeki tartışmalarda bu görüşün eleştirildiği, kamu görevlilerinin kendilerini ilgilendiren konuları müzakere edebilmeleri gerektiği görüşü ileri sürülmektedir. Bu tartışma, ileriki bölümlerde detaylı şekilde ele alınacaktır.

şartları ve görevleri yer almaktadır. Genel itibariyle diğer ülkelerin pozitif hukukunda da tanım olmaması hasebiyle konu hakkında genellikle doktrine bakılmaktadır.

İngiliz doktrininde 17.yy.'da kamu görevlisi, devletin kişiliğini temsil eden ve egemen (idare) tarafından istihdam edilen kişi olarak tanımlamıştır. Bugünkü geniş ve dar kamu görevlisi ayırımına benzer şekilde, egemenliğe sahip olmayı doğal yoldan elde ederek hizmet edenler kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedir. Ancak kamu işlerinin yönetiminde yer alanlar kamu görevlisi olarak değerlendirilmektedir. Bu ayırım çok net bir şekilde yapılmıştır. Örneğin kendilerine yargı yetkisi verilmiş olanlar kamu görevlisi olarak değerlendirirken, görüş bildirmek dışında bir işi olmayan danışmanlar kamu görevlisi olarak görülmemiştir (Hobbes, 2020:184)

Fransız Danıştay ve Uyumsuzluk Mahkemesi'nin kamu görevlisi tanımı şu şekildedir: “*Bir kamu tüzel kişisi tarafından kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevlilerdir.*” (Gözler ve Kaplan, 2011: 617). Hukuk biliminin en ünlü temsilcilerinden Fransız Leon Duguit'in (1859-1928) kamu görevlisi kavramına ilişkin görüşleri ise şöyledir:³ (Duguit, 1954: 119):

“İlk önce kamusal ajanlar iki büyük kategoriye ayrılmalıdır. Bu ayırt bir çok tartışmalara, bir çok güçlükler yol açmıştır. Durumlar daha doğru analiz edilmiş olsaydı bu tartışmalar ve güçlükler önlenirdi. Memur kamusal ajanlarla memur olmayan kamusal ajanları ayırdetmek lazımdır. Memur olanlar da olmayanlar da kamusal ajandır; her ikisi de kamu hizmetlerinin işletilmesine doğrudan doğruya iştirak ederler. Aralarındaki fark nedir, veya hiç olmazsa aralarındaki fark hangi esasa dayanır?

Bugün memur ajanlar kavramından ne anlamak gerektiğini belirtmek konusunda aşağı yukarı anlaşma hasıl olmuştur. Bunlar kamusal ajanlardır, yani devlet tarafından veya devletçe tanınmış kamusal topluluklar tarafından tayin edilmiş ve maaş bağlanmış ajanlardır. Bundan başka, bu ajanlar kamu hizmeti kadrolarının birinde sürekli, normal ve mesleki bir yer tutarlar. Bu kadrolar hizmet kanunu ile belirtilmiştir ve bu kadroların içinde bulunan ajanların durumları münhasıran kanunidir, hizmeti yöneltten kanun ile düzenlenmiştir.

...Yalnız sürekli kadrolar içinde bulunan ve durumları hizmet kanunu ile düzenlenen ajanlar memurdur. Hizmetin yapılmasına tesadüfen, geçici olarak iştirak edenler ve

³ Kamu görevlisi, memur gibi kavramların dünya genelinde ortak tanımlarının olmaması ve birbirlerine göre kullanım farklılıklarından dolayı Duguit'in görüşlerini aynen aktarmak daha yararlı görülmüştür.

mesleki olarak, normal olarak, sürekli olarak kadrolara girmemiş olanlar kamusal ajandır ama memur değildir.”

Görüldüğü üzere Duguit aslında dar anlamdaki kamu görevlisini tarif etmektedir. Doktrinde de yasal metinlerde olduğu gibi kamu görevlisi kavramı için benzer şartların altı çizilmektedir: Kamu tüzel kişisinde çalışmak, idare tarafından istihdam edilmek, kamu tüzel kişisine kamu hukuku ile bağlı olmak (Sözer, 2013: 78).

Kamu görevlisi olmak için öncelikle bir kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışılması gerekmektedir. Kendi namına ya da özel bir tüzel kişiliğe bağlı olarak çalışan kişinin yaptığı iş, kamu hizmeti niteliğinde olsa dahi, o kişi kamu görevlisi sayılmaz. Örneğin avukatlar, taksi şoförleri vb. kamu hizmeti gördükleri halde kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışmadıkları için kamu görevlisi değildirler.

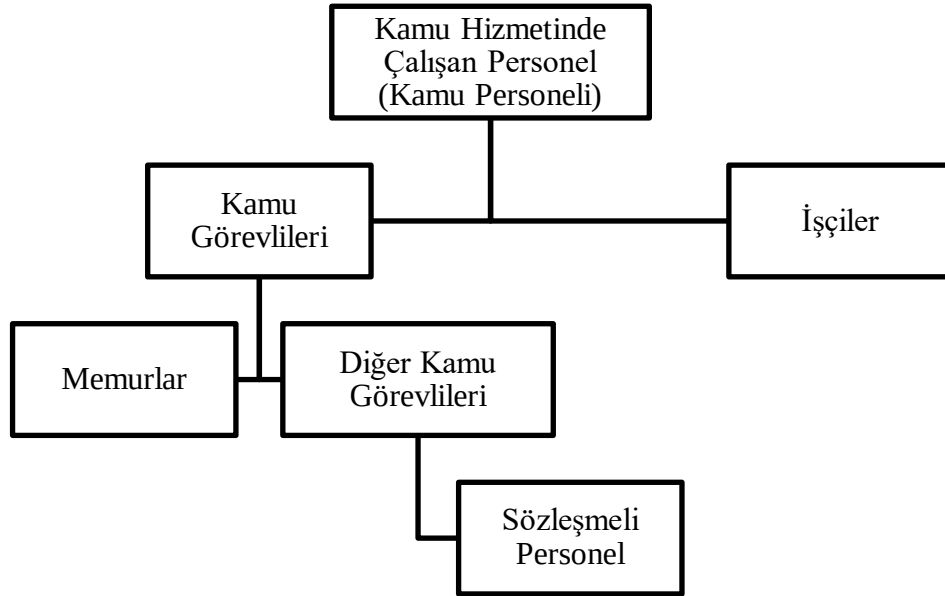
İkinci şart, idare tarafından istihdam edilmektir. İdare tarafından istihdam edilmeyerek, idare ile işbirliği şeklinde kamu hizmeti görenler de kamu görevlisi olarak sayılmazlar. Örneğin noterler önemli bir kamu hizmeti görüyor olsalar da idare tarafından atanmadıkları için kamu görevlisi değildirler.

Bir kamu tüzel kişisinde istihdam edilen kişinin, kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için üçüncü şart, kamu hukukuna bağlı olunmasıdır. Kamuda istihdam edilen işçiler, her ne kadar kamu tarafından işe alınmış olsalar da özel hukuka tabi oldukları için kamu görevlisi değildirler. Kamu görevlisi sayılabilmek için anılan bu üç şart birlikte sağlanmalıdır.

Konu hakkındaki mahkeme kararlarında bu üç özellik, kamu görevlisi sayılmak için aranmaktadır. Yeditepe Üniversitesinde profesör olarak çalışan davacı sözleşmesinin feshi üzerine dava açmıştır. Açılan davada Danıştay; öğretim görevlisinin vakıf üniversitesinde çalıştığı için kamu tüzel kişisine bağlı olduğu, kamu hukukuna göre idari sözleşme yapıldığı ve kamu hizmeti yürütümünde istihdam edildiği bu nedenlerle öğretim görevlisinin kamu görevlisi olduğu gerekçesi ile adli yargıda değil idari yargıda davanın karara bağlanmasına hükmetmiştir (Gözler ve Kaplan, 2011: 620).

Anayasa'nın 128. maddesinde kamu görevlileri için "memurlar ve diğer kamu görevlileri" şeklinde ikili bir ayırım yapılmaktadır. Lakin Anayasa diğer kamu görevlilerinin kimlerden oluştuğu hakkında bilgi vermemektedir. Bunun için DMK'ya bakılmaktadır. DMK'nın 4.maddesine göre kamu hizmetlerinde çalışanlar memur, sözleşmeli personel, geçici personel⁴ ve işçiden oluşmaktadır.

Literatürde DMK'nın kamu hizmetlerini ifa eden personel üzerine yaptığı bu ayırımı bağli olarak işçi kavramına, bazı çalışmalarda kamu görevlisi başlığı altında yer verildiği görölmektedir. Hâlbuki DMK, kamu hizmetlerinde çalışan personeli tasnif etmiştir. İşçiler yukarıda bahsedildiği üzere Anayasa ve doktrine göre kamu hukukuna tabi olma şartını sağlamadıkları için kamu görevlisi değildir. Dolayısıyla kamu görevlileri memur ve sözleşmeli personelden oluşmaktadır (Sözer, 2013: 78). Aşağıdaki tablo Anayasa ve DMK tarafından yapılan tasnifin daha rahat anlaşılması için verilmiştir.



Şekil 1.1: Türkiye’de Kamu Hizmetlerinde Çalışan Personelin Tasnifi

Kaynak: Anayasa ve DMK’dan yararlanılarak araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

⁴ 2017 yılında DMK’da yapılan düzenlemeye kadar kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görölmekteydi. Düzenleme ile geçici personelle ilgili madde mülga edilmiştir.

Kamu görevlileri aslında gördüğü iş bakımından gayet net bir şekilde tasnif edilebilmektedir. Buna göre bürokratik işler memurlar tarafından görülürken memurlara destek hizmetleri “hizmetliler” tarafından sağlanmaktadır. Ayrık işler için sözleşmeliler değerlendirilirken bunların dışında kalan işler işçiler tarafından görülmektedir. Ya da diğer bir ifade ile devletin genel idare usullerine göre sağladığı hizmetler memurlar eliyle yürütülmekte iken, örneğin bir banka ya da fabrika işletmeciliğinin devletin asli ve sürekli görevi olmadığından özel idare usullerine göre yürütülmelidir (Güran, 2004: 290). Buradaki asıl problem genellikle uygulamadaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

1.1.1. Memur Kavramı

Tarihte kavramsal açıdan memura ilk defa Eski Mısır’da rastlanılmaktadır. Bu dönemde birçok ayrıcalığa sahip olan memur, Roma döneminde de bu ayrıcalıklı durumunu özellikle kamu hizmetlerine verilen ihtimam neticesinde devam ettirebilmiştir. Feodalizmin hüküm sürdüğü dönemde eski günlerini arar hale gelen memur, modern devletle birlikte yeniden önem kazanmış, liberalizmin egemen olması ile vazifesine devam edebilse de birçok ayrıcalığını kaybetmiştir.

Günümüzde Türkiye’de memur kavramına atfedilen anlam çok geniş tutulmuş ve ücretli çalışanların büyük bölümü bu kavram içine alınmıştır. Anayasada belirtilen devletin asli ve sürekli işlerini gerçekleştirmeyen, birçok farklı işte çalışanlar, memur olarak nitelendirilmektedir. Lakin birçok ülkede memur kavramı, devlet adına yetki kullanabilen dar bir kesimi ifade etmektedir. Bu bölümde hem memur kavramının gelişimi hem de farklı ülkelerde kavramın ihtiva ettiği anlam, Türkiye ile mukayese edilerek değerlendirilecektir.

1.1.1.1. Memur Düşüncesinin Gelişimi

Memur, tarih boyunca devletin varlığı ile tecessüm etmiş ve varlığını inşili çıkışlı da olsa her daim devam ettire gelmiştir. Eski Mısır dönemine kadar tarih sahnesinde önemli bir yer bulamamış olan memur, Mısır ile birlikte vergilerin en verimli şekilde toplanması için kurulan büyük bürokratik sistemin vazgeçilmezi olmuştur.

Nil nehrinin ticari vazifesinin yanında yılın belirli dönemlerinde taşarak ekim alanlarına zarar vermesi takip gerektiren bir iş olmuştur. Ayrıca Nil nehri ile sulama faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, köylülerin ürettiklerinin neredeyse tamamını vergi olarak vermeleri ve geniş-ekilebilir alanların hesaplanması için “kâtip” adı verilen memurlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı karşılayan ve tarihteki “ilk memur sınıfı” sayılabileceğimiz kâtipler, Eski Mısır’da ayrıcalıklı statüdeki kişilerdi. Firavunun yönetimi altında hizmet eden memurlar, bu hizmetin karşılığında birçok ayrıcalığa da sahipti (Adal, 1939, 5; Çanaklı, 2007: 5; Yazıcı E., 2010: 33).

Çin’de neredeyse günümüze kadar değişmeyen bürokratik bir yapı hâkim olmuştur. Geniş bir coğrafyada hâkimiyet süren, dış tehditlere bağlı olarak büyük bir orduya ve kendine has bürokratik yapıya sahip olan Çin’de Mandarin adı verilen memurlar, bilinen “ilk memurluk sınavına” tabi tutulmuştur. Bu sınav ağırlıklı olarak Konfüçyüs öğretileri üzerine gerçekleşmiştir. En küçük bölgelerde yapılan sınavlarda başarılı olanlar bir üst bölgenin sınavına katılma hakkı elde etmiştir. Devam ettirilen bir dizi sınavda başarılı olanlar devlette görev alma hakkı kazanmıştır. Lakin öğretiler üzerine yapılan sınavlarda ezber kuvveti yüksek olanların daha başarılı olmaları sebebiyle yetenek belirleyici olarak kabul edilmemiştir (Şengör, 26 Kasım 2017).

Eski Yunan’da memurlar, Antik Mısır’daki günlerine hasret kalmışlardır.⁵ Vergilere göre memurluk kadroları verilmiş, kimi kadrolara kura usulü ile memurlar atanmıştır (Aristoteles: 54). Memurlar yeniden ihtişamlı günlerine kavuşmak için Roma’nın yükselişini beklemiştir. Roma İmparatorluğu döneminde devletin yapısındaki gelişme ve artan kamu hizmeti, memurları yeniden önemli hale getirmiştir. Roma’nın büyük ve kudretli yapısı, askeri ve bürokratik yapısındaki güç ile ilişkilidir.

Avrupalı hukukçular Roma hukukundan derin bir şekilde etkilenmiştir. Bugünkü Avrupa’da hukuki gelenek ve idari kurumlarda bu etkinin izleri görülebilmektedir.

⁵ Bu hususta Yunan Sitelerinin imparatorluk halini almayışlarının da payı bulunmaktadır. Geniş bilgi için bkz.: Gaetano Mosca, (1945). “Eski Yunanistan’da Siyasi Müessese ve Doktrinler” Çev. Mukbil Özyörük, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:2, S:4, 1945, s. 234-256.

Modern kamu hizmeti düşüncesi için Roma dönemine gitmek gerekmektedir. Fakat Roma'nın yıkılışı ile hem memurluk hem de kamu hizmeti düşüncesi tarumar olmuştur. Zira feodalizm ile yazılı hukukun yerini örfi (sözlü) hukuk almış, insanlar tıpkı ilkel dönemlerdeki gibi bireysel güvenliklerini sağlamak durumunda kalmış ve mülkiyet kavramı ortadan kalkmıştır (Chapman, 1970: 1; Bloch, 1998: 193; Huberman, 2004: 51).

Ortaçağda toprağa bağlı ilişki sisteminin hâkim olmasıyla daha önce devleti tesis eden kurumların yerini kişisel ilişki sistemi almıştır. Artık memurlar, prensin kölesi (vassal) haline dönmüştür. Kamu hizmeti yerel senyörlere bırakılmış, prensler himayelerindeki memurlar eliyle hizmet görür hale gelmiştir. Önceki dönemde “devletin memuru”, artık hükümdarın hukuken ve fiilen şahsi “hizmetkârına” dönmüştür. Bu dönemde saray çevresinde konuşlanan memurlar ağırlıklı olarak vergi toplama işi görmüştür.

Bu dönemde devlet kavramının anlamı da bugün sözcüğün kullanımından farklıdır. Bu husus Avrupa'ya özgü değil, Osmanlı'da da benzer şekildedir. Osmanlı'da devlet kavramı, genel itibariyle hukuki bir kuruluş olarak kullanılmamıştır. Arapça kökenli devlet sözcüğü ile 19.yy'a kadar feleğin talihli kıldığı kişiler kastedilmiştir. Hükümdar ve onun adamları, en yüksek gücün temsil edildiği makama gelme talihine uğramış, başına devlet kuşu konmuş olduklarından devletli sayılmıştır. Yani devlet bir müesseseyi değil, güç sahibine ilişkin bir sıfat olarak kullanılmıştır. Kanuni Sultan Süleyman “*Halk içinde muteber bir nesne yok devlet gibi, Olmaya devlet cihanda bir nefes sıhhat gibi*” derken kullandığı “devlet” sözcüğü de bu anlama gelmektedir (Berkes, 1969: 41).

Modern devlete geçme çabaları içerisinde orta sınıfın oluşması büyük önem arz etmiştir. Monarkların, soylulara karşı orta sınıf ile birleşmeleri bir taraftan özel mülkiyet kavramını geliştirirken diğer taraftan güç mücadelesinde terazinin yönünü değiştirmeye başlatmıştır. 1640'a gelindiğinde Fransa'da Loyseau, kralı şu şekilde tanımlamıştır:

“Kamu gücünü en mükemmel şekilde kullanan bir *kamu görevlisi*...”⁶ (Chapman, 1970: 8). Aydınlanma dönemine gelindiğinde artık kralın toplum zararına olan eylemlerinden sorumlu olması gerektiği düşüncesi filizlenmeye başlamıştır.

1789 Fransız Devrimi ile birlikte Avrupa’da yeni bir döneme girilmiş, devlet kavramı ile birlikte memur kavramı da değişikliğe uğramıştır. Napolyon tarafından uygulanan Roma tipi devlet teşkilatlanması diğer Avrupalı devletlere de örnek olmuştur. Fransız devrimi ile devletin şahsiliği ilkesi terk edilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda memur kavramında da değişiklik yaşanmış, Prensın kölesinden milletin hizmetkârına doğru bir dönüşüm yaşayan memurluk, kanuna göre hareket eden yapıya bürünmeye başlamıştır.

Modern devletin inşası ile ulus devletlerin yükselişi birlikte cereyan etmiş, özellikle Fransa ve İngiltere feodal dönemin izlerini silerken, “devamlı memur” düşüncesi yeniden oluşmaya başlamıştır. Önceleri kralın hizmetkârı (Servant of the King) olan memur, zaman içinde devlet ve milletin hizmetkârına (Public Servant, Civil Servant) dönüşmüştür. İlk defa 1842 yılında Tocqueville tarafından devlet memurları için mecliste hukuki açıdan statü teklif edilse de bu görüş reddedilmiştir. Lakin memurların kaderini tayin edecek olan düşünce sistemi gelişim göstermeye devam etmiştir (Adal, 1939: 6). Sayılarının az olması ve görülen işin niteliği düşünüldüğünde ayrıcalıklı sayılabilecek bir statüde olan memurluk, sanayi devrimi sonrası devletin büyümesi ve sunduğu hizmetlerin artmasıyla birlikte yeniden yorumlanması gereken bir kavram haline gelmiştir (Özerkmen, 1998: 427).

Günümüzde idare ve memurlara biçilen rol, toplumdan topluma değişmektedir. Ülkenin demokrasi anlayışı bürokrasinin de yapısını belirlemektedir. İdari yapılardaki reformlar, doğrudan memurların statüsünü etkilemektedir. Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile demokratik devletler idari yapılarını geliştirirken özellikle birkaç devlet dikkat çekmektedir. Bu devletler özgürlük ilkesi üzerine siyasal örgütlenmenin temellerinin inşa

⁶ Bu tanım günümüzdeki geniş manada kamu görevlisi tanımıyla eşleşmektedir.

edildiği ve referans modeller olarak değerlendirilebilecek ABD, Fransa ve İngiltere'dir. 17.yüzyıldan itibaren bu ülkelerde cereyan eden siyasal gelişmeler memurluğun kurumsallaşmasındaki ipuçlarının izlerini taşımaktadır (Dreyfus, 2014: 18-20).

1.1.1.2. Dünyada Memur Kavramı Örneklerinin Değerlendirilmesi

Memurluk üzerine yapılacak yorumlar ülkelere göre farklılıklar arz etmektedir. Dreyfus gibi mukayeseli kamu yönetimi üzerine çalışmalar yapan Chapman da (1970: 300) ülkelerin tabiatları gereği, örneğin monarşist ya da cumhuriyetçi olmalarının halk ile otorite arasındaki ilişkide belirleyici olduğunun altı çizmektedir. Chapman'a göre monarşinin hâkim olduğu ülkelerdeki halk, cumhuriyetçilere nazaran memurlara daha fazla itimat etmektedir. Durkheim da (1962: 7) benzer şekilde bu hususu açıklarken devletlerin medeni sorumluluklarının değişmesini hâkim monarşi, demokrasi ya da aristokrasi gibi yönetim biçimleri ile birlikte düşünülmesi gerektiğini işaret etmektedir. İdare ile memur arasındaki ilişki toplumların demokrasi anlayışı ve devletle olan münasebetlerinde belirledikleri tarz ile bağlantılı olduğu için ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Dreyfus, 2014: 12).

Memur kavramının izahı için seçilen örnek ülkeler, kamu görevlileri sendikacılığı açısından da örnek gösterilerek mukayese edilebilecek; sendikal haklarla ilgili farklı uygulamaların olduğu ülkeler arasından tercih edilmiştir. Ülke örneklerinde amaç, memur kavramının ne anlama geldiği, devletin memur sınıfına bakış açısı ve beklentileri ortaya koymaktır. Kamu görevlileri sendikalarına yönelik mukayeseli değerlendirme yapabilmek için bu bilgilere ziyadesiyle ihtiyaç duyulmaktadır.

Mukayeseli kamu yönetimi üzerine yapılan çalışmalar, Türkiye açısından üzerinde durulması gereken dört ülkeyi işaret etmektedir. Fransa ve İngiltere 19.yüzyıldan bugüne, Almanya 20.yüzyılın ilk yarısında ve ABD de 20.yüzyılın ortalarından itibaren Türkiye'deki kamu yönetimi üzerinde etkili olmuştur (Güler, 2020: 19). Bu itibarla anılan ülkelerdeki memur kavramı, kamu personel rejimi ile birlikte incelenecektir.

1.1.1.2.1. Fransa

Osmanlı'da yönetim düşüncesini etkileyen en önemli devlet Fransa olmuştur (Keskin, 2005: 3). Osmanlı'nın modernleşmesinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasındaki yapılanmada, kamu yönetimi açısından Fransa örnek alınmıştır. Bunun yansımaları bugünkü idare hukukunda kendini göstermektedir. Türkiye'deki idare hukukuna ait ilk ders kitaplarından İbrahim Hakkı Paşa'nın "Hukuku İdare" kitabı, Fransız yazarların ders kitapları temel alınarak yazılmıştır (Akıllıoğlu, 1983: 69). Yine Lütü Duran'ın 1961 Anayasası ile başlayan dönemi II. Cumhuriyet olarak adlandırması Fransız İdare Hukuku etkisi olarak değerlendirilmektedir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 55).

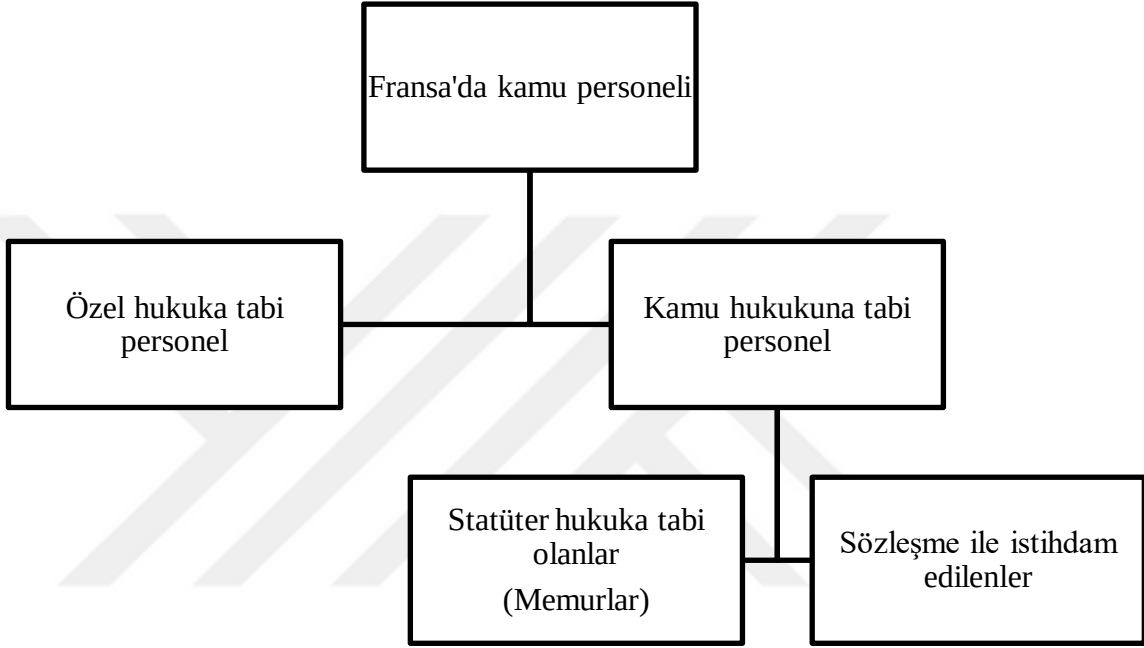
Türk idare hukuku, Fransız idare hukukundan etkilendiği gibi kamu personel rejiminde de bu etki göze çarpmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki kamu personeline yönelik çalışma ve tartışmalarda Fransa örneği mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır.

Anılan benzerlik Fransız rejiminde kamu personeli kabul edilmenin şartlarında da görülmektedir. Fransa'da, Türkiye'deki gibi bir kamu kurumunda, kamu hukukuna bağlı⁷ ve görülen işi meslek olarak yapanlar kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir. Yine Türkiye'dekine benzer şekilde bir takım kamu hizmetleri özel hukuka tabi personel tarafından görülmektedir. Dolayısıyla devlet tarafından kamuda istihdam edilen herkes kamu görevlisi değildir. Kamu hukukuna tabiiyet şartı esas alınmaktadır (Chapus, 2001: 7, akt. Sevgili Gençay, 2014: 226).

Kamuda özel hukuk sözleşmesi ile çalışanlar da bulunmaktadır. Bu itibarla Fransa'da kamuda çalışanlar temel olarak kamu hukukuna tabi olanlar ve özel hukuka tabi olanlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kamu ajanı olarak da adlandırılan kamu hukukuna tabi sınıf da kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Kamu hukukuna tabi olan kamu ajanları

⁷ Fransa'da savcı, hâkim ve askerler ayrı hukuki statüye sahiptir.

da, statüter hukuka göre ve sözleşme ile istihdam olanlar olmak üzere yine ikiye ayrılmaktadır.



Şekil 1.2: Fransa'da Kamu Personelinin Hukuki Tabiiyet Açısından Tasnifi

Kaynak: Araştırmacı tarafından Sevgili Gençay'a (2014) ait çalışmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye'deki mevzuata göre kamu personeli olarak kabul edilen gruba özel hukuka tabi işçiler de girmektedir. Memur ve sözleşmeli personel, kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir. Fransa'da "fonction publique" olarak ifade edilen grup Türkiye'deki kamu görevlisinin karşılığıdır.

Fransa'da kamu hukukuna tabi personel memurlar, stajyerler ve yardımcılar olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Yine Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da kamu çalışanlarının tamamı memur değildir. Memur (Fonctionnaires) olarak kabul edilmenin ön şartı kamu hizmetlerinde sürekli bir göreve asaleten atanmaktır. Dolayısıyla sözleşme ile kamuya atananlar memur olarak kabul edilmemektedir (Chapus, 2001: 50, akt. Sevgili Gençay, 2014: 228; Gözler, 2003: 574). Sözleşmeli personel yarı zamanlı, geçici ve mevsimlik işlerde istihdam edilmektedir. Bu hali ile Fransa'daki sözleşmeli personel, Türkiye'deki

sözleşmeli personelden farklılaşmaktadır. Örneğin kariyer ilkesi, kadro karşılığı çalışan sözleşmeliler için Fransa’da geçerli değildir (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 128). Fransa’da memurlar sendika kurma, kurulmuş sendikalara üye olma hakkına sahip oldukları gibi bazı memurlar⁸ hariç olmak üzere 1946 yılından itibaren grev hakkına da sahiptirler.

Diğer grup olan stajyerler, Türkiye’de aday memur olarak adlandırılan gruptur. Stajyerlik süresi genellikle bir yıldır. Ülke genelinde sınava tabi tutulan memur adayları doğrudan bir göreve atanmazlar. Öncelikle Bölge İdare Enstitüleri ya da Ulusal İdare Okulunda eğitimden geçip, bu eğitim sonucunda yeniden sınav olurlar. Akabinde sınav sonucu ve stajyerlik başarıları ile ancak aday memurların atamaları gerçekleşir.⁹

Fransa’daki kamu görevlileri arasında üçüncü grup olan yardımcılar, memurlar tarafından yerine getirilmeyen işleri yapan karma kategorili çalışanlardır. Atama ya da sözleşme yoluyla istihdam edilebilirler. Mesleki yetersizlik veya görülen işin neticelenmesini takiben işlerine son verilir (Sevgili Gençay, 2014: 231).

Fransa’daki kamu personel rejimi, Türkiye ile mukayese edildiğinde benzerlik ve farklılıklar olduğu görülmekle birlikte memurların kendi çalışma şartlarını müzakere edebilmelerine imkân veren komisyonların varlığı, sahip olunan grev hakkı, esnek çalışma modelleri Türkiye’deki kamu personel sistemi rejimine yeni form kazandırabilmesi açısından değerlendirilebilecek unsurlardır.

1.1.1.2.2. İngiltere

En gelişmiş sanayi ülkelerinin başında olan İngiltere’de müstakil bir anayasa metni bulunmamaktadır.¹⁰ Bunun yerine Magna Carta (1215), Haklar Bildirgesi (Bill of Rights-

⁸ Polis, asker, cezaevi çalışanı, adli yargı hâkimleri vb.

⁹ Bahsi geçen okullar ve işleyişleri hakkında detaylı bilgi için bkz.:

Hande Tek Turan, **Fransa’da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar, Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015.

¹⁰ Aslında İngiltere Anayasası, yasa ve ilkeler bütününden oluşmaktadır. Dolayısıyla tek bir Anayasa metni bulunmamaktadır. Bu husus İngiltere’de yazılı bir Anayasa bulunmadığı şeklinde kaynaklarda ifade edilse

1689), parlamento tarafından çıkarılan kanunlar, yasal gelenekler, mahkeme içtihatları bulunmaktadır.

İngiltere’de, Kıta Avrupa’sından farklı bir memur kavramından söz etmek mümkündür. Zira memurların statüsünü belirleyecek örneğin bir idare hukukundan bahsetmek söz konusu değildir (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 83). Lakin memurlarla ilgili politikaları belirleyen ayrı düzenlemeler bulunmaktadır. “Code” adı verilen kodlarla, memurlar için uygun hareket tarzları belirlenmektedir.¹¹ Süreklilik, tekdüzelik, anonimlik ve tarafsızlık olmak üzere dört temel ilke memurluğun esasını oluşturmaktadır. İngiltere’deki personel sistemine göre memurlar iktidar değişikliğinden etkilenmeyecek şekilde “milletin hizmetinde” görev yapmaktadır. Yüksek dereceli bürokratlara bağlı olarak çalışan memurlar siyasi otorite değişikliğinden etkilenmemektedir. İktidar değişse de, iktidarla çalışan memurlar açısından tarafsızlık ilkesi korunmak zorundadır (Devlet Personel Başkanlığı [DPB], 2016: 16). Bakanlıklarda çalışacak personelle ilgili seçim, sınav, eğitim vb. konular Kamu Hizmeti Komisyonu¹² (Civil Service Commission) tarafından takip edilmektedir. Hem memurluğun ilkelerinin belirlenmesi hem de kamu hizmetine girişteki standartların oluşturulması bakımından İngiltere örnek gösterilebilecek ülkelerin başında gelmektedir (Aydın ve Gök, 2016: 32).

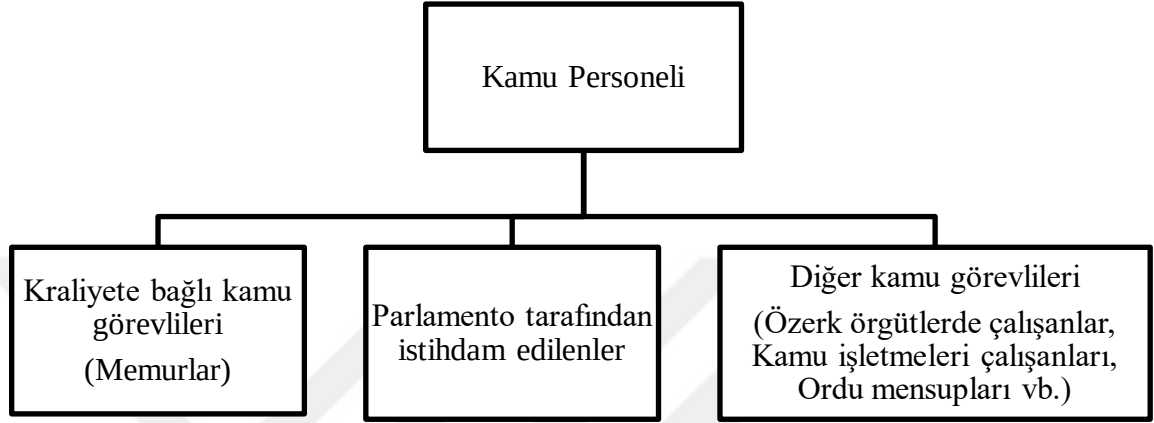
İngiltere’deki kamu personeli genel olarak Kraliyete (Tac¹³) bağlı olanlar (civil servant) ve olmayanlar (other public servant) şeklinde ikiye ayrılabilir. İstihdam koşulları açısından ise kamu görevlileri üç grupta toplanmaktadır. Yine ilk grup Kraliyete bağlı olan kamu görevlileri, memurlardan oluşmaktadır. İkinci grup parlamento tarafından istihdam edilenler ve üçüncü grupta da diğer kamu görevlileri yer almaktadır.

de, İngiliz Anayasası Magna Carta, Haklar Bildirgesi, parlamentonun çıkardığı kanunlar, içtihatlar vb.’nin bileşimidir.

¹¹ Civil Service Code, Civil Service Management Code, Recruitment Code etc.

¹² Personel işlerinden sorumlu, görevlerine uzun süreli olarak atanan ve yöneticileri bağımsız kişilerden oluşturulmuş örgüttür.

¹³ Bazı kaynaklarda Kraliyet yerine “Tac” ya da “Taht” ifadeleri kullanılmaktadır.



Şekil 1.3: İngiltere'de Kamu Personelinin Sınıflandırılması

Kaynak: Araştırmacı tarafından Uğuz'a (2010) ait çalışmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

İngiltere'deki kamu personelinin ilk grubunu memurlar oluşturmaktadır. İngiltere mevzuatında memur kavramının bir tanımı bulunmamakta olup, geleneksel uygulamalar çerçevesinde bir tanım yapılmıştır. 1931 yılında Tomlin Komisyonu tarafından yapılmış ve 2003 yılında Avam Kamarası'nın yayınladığı Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı taslağı ilk maddesinde aynen ifade edilen memur, "politik ve adli organlar dışında kalan, kamu gücünü kullanan, kadroya sahip kişiler" şeklinde tanımlanmıştır (Uğuz, 2010: 132). Birinci sınıfı oluşturan memurlarla ilgili temel ayırım kıstası, Kraliyete bağlı kamu görevlileri olmalarıdır.

İkinci grup olan parlamento tarafından istihdam edilenler içinde parlamento için çalışanlar, parlamentoya raporlama yapan Ulusal Denetim Ofisi, ombudsman, seçim komisyonu çalışanları vb. yer almaktadır. Bu gruptakiler Kraliyetin hizmetinde olmadıkları için memur olarak kabul edilmemektedir (Stanley, 26.11.2019).

Üçüncü grup ise, diğer kamu görevlileridir. Bu gruptakiler, Bakanlıklar dışındaki kamu kurumlarında, kamu işletmelerinde, sağlık servislerinde, silahlı kuvvetlerde ve yerel yönetimlerde çalışanları kapsamaktadır. Kamu görevlisi olarak kabul edilen bu grup üyeleri memur olarak kabul edilmemektedir. Örneğin Kraliyet Posta İdaresi, bir kamu işletmesi olduğu için çalışanları memur değildir. Aynı zamanda polis ve öğretmen gibi en geniş kamu personeli grubu mensupları da yine memur kategorisine dâhil değildir. İngiltere’de memurluk dışındaki diğer kamu sektöründe çalışan kamu personeli, sözleşmeli personel olup iş kanununa tabidir.

İkinci ve üçüncü grupta yer alan, parlamento tarafından atanıp diğer kamu kurumlarında çalışan ve memur olarak sayılmayanlar arasında hâkimler, silahlı kuvvetler ve sağlık personeli gibi kamu personeli de bulunmaktadır. Bu açıdan İngiltere’de kamu personelinin ancak yaklaşık %8’i memurdur. Anılan memur grubunda müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, daire başkanı gibi üst düzey yönetim görevlileri bulunmaktadır (DPB, 2016: 18).

Tablo 1.1: İngiltere’de Memur ve Kamu Çalışanı Ayrımı

Memur (Kamu Görevlilerinin %8’i)	Kamu Çalışanı (Sözleşmeliler, Kamu Görevlilerinin %92’si)
- Üst düzey yöneticiler - Uzmanlar - Denetim görevlileri	- Sağlık çalışanları - Teknik hizmet personeli - Askerler, polisler - Öğretmenler - Hâkim ve savcılar - Yerel idare personeli - Mali işlerle uğraşanlar - KİT ve bağımsız kurul çalışanları

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, Haz. Tolga Şahin, Mücahit Aksoy, İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Ankara, 2016, s. 23.

Türkiye ile karşılaştırıldığında İngiltere’de memurluğun kavramsal açıdan çok dar tutulduğu ve memurların bürokrasi içinde ayrıcalıklı yere sahip oldukları hemen göze çarpmaktadır. Ancak kamu gücünü elinde bulundurup, bu gücü kullanabilen kamu görevlileri memur olarak kabul edilmektedir. Sözleşmeli personel ise Türkiye’ye göre özellikle tabi olunan hukuk başta olmak üzere görülen iş, istihdam koşulları vb. konularda açısından farklılıklar arz etmektedir.

1.1.1.2.3. Almanya

Avrupa’nın nüfus ve ekonomik açıdan en büyük ülkesi olan Almanya, federal bir yönetim yapısına sahiptir. Almanya’da kamu personeli, saygın bir meslek olarak kabul edilen memurlar (beamte), sözleşmeli çalışanlar (angestellte) ve işçiler (arbeiter) olmak üzere üç gruptan oluşmaktadır (Çapar, 2010: 51).

Memurlarla ilgili düzenlemeler kamu hukuku ile gerçekleştirilirken, sözleşmeli personel ve işçiler özel hukuka göre istihdam edilirler. Önemli görevlerde ve üst düzey yönetim birimlerinde ancak memurlar çalıştırılabilmektedir. Devleti temsil ve kamu gücünü daimi kullanabilme yetkisi de sadece memurlara tanınan haklardandır. Bu ayrıcalık istisnai hallerde ve geçici olmak kaydı ile sözleşmeli personel ve işçilere verilebilmektedir. Memurlukla ilgili “Federal Memurların Kariyerlerine İlişkin Yönetmelik” çerçevesinde bütüncül bir yapı söz konusudur. Memurluğa giriş sınav ile olmaktadır. Sınavda başarılı olan adaylar için üç yıllık staj süresi vardır. Bu süre zarfında en az iki farklı birimde çalışarak başarı elde edenler asaleten memurluğa atanabilirler (Özgül, 2020: 474). Ömür boyu memurluğa atanabilmek için 27 yaş sınırı vardır. Ayrıca eğitim düzeyi ile memuriyet arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Sadakat ilkesi temel yükümlülüktür ve memurlar kendilerini geliştirmek adına ileri eğitimlerini takip etmek zorundadırlar. Kamu personeli içindeki diğer grupları oluşturan sözleşmeli personel büro işlerini yaparken, işçiler bedensel işleri görmektedir (Çapar, 2010: 55).

Türkiye’deki kamu personel rejimi ile karşılaştırıldığında sözleşmeli personelin Almanya’da özel hukuka tabi olduğu, memurluğa giriş için asgari 27 yaş şartının

arandığı, memurlukla ilgili çok fazla yasal düzenlemenin olmadığı ve memurluğun görülen iş ve statü bakımından ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğu göze çarpan hususlardır.

1.1.1.2.4. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de hâkim olan bilimsel yönetim anlayışı özel sektördeki gibi kamu kurumlarında da uygulanmaktadır. Her ne kadar sanayi devrimi ABD’de başlamamışsa da ABD bugün iktisadi liberalizmin en önemli örnek ülkesidir. Kapitalizmin lokomotifi verimlilik ve buna bağlı olarak reformist yapı kendisini kamu yönetiminde de göstermektedir. Aynı zamanda Amerikan bürokrasisinin yaşamış olduğu tecrübe de bugünkü sistemin anlaşılabilmesi için önemlidir (Albayrak, 2016: 44). ABD’deki kamu personel rejimi farklı aşamaları tecrübe ederek bugünkü halini almıştır. Dolayısıyla hem farklı dönemlerin bıraktığı izler hem de bugüne ulaşılması açısından yaşanan tecrübeler kıymet arz etmektedir (Önder, 2018: 94).

ABD’nin ilk başkanı Washington ile başlayan ilk dönem için centilmenler dönemi (1789-1829) ifadesi kullanılmaktadır. Zira bu dönemde göreve uygun karakter ve dürüstlük gibi ilkeler ön planda tutulmuştur. Lakin bu dönemin akabinde siyasal otoritenin memur ataması üzerindeki etkisi artmış ve kayırmacılık adı verilen dönem (1829-1883) yaşanmıştır. Sistemi yıpratın ve rantın hâkim olmasına neden olan bu dönem kayırmacılığının son bulması için yapılan girişimler ve sınav öngören düşüncenin hâkim olduğu idealistler dönemi (1883-1906) ile son bulmuştur. Verimliliği esas alan bilimsel yönetim dönemi (1906-1937) Taylor ile başlamıştır. Bu yeni dönemde üretimin artırılması temel hedef olmakla birlikte girdilerin en aza indirilmesi düşüncesi yeni sorunlara yol açmıştır. Standartlaşma, makineleşme, çalışanları maliyet olarak değerlendirme bu dönemde hâkim olmuştur. Dünya Savaşları ve iktisadi dalgalanmaların etkisi ile tüm dünyada yönetim anlayışlarının gözden geçirilmesi gerektiği anlaşılmıştır. Ortaya çıkan yeni ihtiyaçların karşılanabilmesi amacıyla ABD’de karlılıktan çok yönetsel işletmeciliği esas alan döneme (1937-1955) geçilmiştir. İnsan unsurunun öneminin

anlaşıldığı bu dönem kendisinden sonraki dönemin bir nevi hazırlığı olmuş ve günümüzdeki ABD’de kariyeri esas alan liyakat sistemine geçilmiştir. Bu aşamalardan her biri kendinden sonraki döneme kattığı tecrübi değer ile bir geleneğin oluşmasını sağlamıştır.

Liberalizmin beşiği olan ABD’de kamu yönetimi temel olarak katı kurallara göre işletilmemektedir. Bunun yerine özel sektör gibi sonuç odaklılığın ön planda olduğu bir sistem hâkimdir. Farklı aşamalardan geçerek bugünkü bilişsel yönetim etkisi ile şekillenen kamu yönetiminde kariyer esasına dayalı liyakat sistemi hâkimdir (Albayrak, 2016: 47).

Avrupa’daki kamu personel rejiminden farklı olarak memurlar ile özel sektörde çalışanlar arasındaki statüye dayalı ayırım kesin çizgilerle belirlenmemiştir. Memurlar ayrı bir hukuki rejime tabi değildir. ABD’de sınıflandırma sistemi esas olup, çok sayıda sınıf bulunmaktadır. Bu sistem performans koşulları ve iş güvencesinin de sınırlarını belirlemektedir. Unvan, çalışma koşulları, işe giriş, yükselme, maaş ve benzeri özlük haklarına ilişkin düzenlemeler içeren sınıflandırma sistemi bu manada statü hukukunu andırabilmektedir. İlaveten ABD’de son yıllarda kamu kurumlarına yapılan atamalarda sınıflandırma sistemi dışında istihdam seçeneği tercih edilerek, esnek istihdam seçeneklerinin değerlendirildiği görülmektedir. Bu hali ile de yine Avrupa’daki memurlara özgü istihdam biçiminden farklılaşmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 5).

ABD’de kamu personeli esas olarak iki gruba ayrılmaktadır. Merkez ve eyaletlerde çalışanlar içinde, büyük çoğunluğu yerel yönetimlerde görev alanlar oluşturmaktadır. Bu çalışanlar iki gruba ayrılmakta olup, siyasetten etkilenmeyen liyakat esasına bağlı olarak çalışan memurlar ilk grubu oluşturmaktadır. İkinci grup ise siyasi etkiler ile atanan üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır. (Önder, 2018: 95).

Örnek ülkelerdeki memur kavramından görüleceği üzere devletlere göre kavrama atfedilen anlam değişebilmektedir. Kamu görevlileri sendikacılığı konusunda ülkeler mukayese edilirken, memur kavramının uluslararası bir tanımı olmadığı ve her ülkedeki muhtevası göz önünde bulundurulmalıdır.

1.1.1.3. Türkiye’de Memur Kavramının Değerlendirilmesi

Osmanlı’da hâkim olan bürokratik yapının gücü, kamu yönetimini de önemli kılmıştır. Köklü bir devlet geleneğinden geliyor olmak, kamu görevlilerini her zaman önemli kılmıştır. Örneğin Fatih Sultan Mehmet dönemine ait yazılı kanunnamelerde, memur sınıfı ve sosyal hakları tanımlanmıştır (Özdemir, 2001: 35). Kamu yönetiminin en güçlü olduğu Kanuni döneminde İngiltere Kralı VIII.Henry, Osmanlı’daki kamu yönetimi sistemini incelemek üzere görevli göndermiştir. İncelenen bu sisteme göre memurlar dört sınıfa ayrılmaktadır. İlk sınıf, yüksek düzeydeki yöneticilerden ve askerlerden oluşan Mülkiye sınıfıdır. İkinci sınıfta mahkeme ve medresedeki yüksek görevliler yer almıştır. Üçüncü sınıf orta ve aşağı seviyedeki askerler ile yeniçerilerden oluşurken dördüncü sınıf diğer memurlardan oluşturulmuştur (Han, 2012: 67). Genel itibariyle küçük yaşta girilen memurlukta derece esasına göre yükselme hakimdi ve bu nedenle memurluk kapalı bir sistemdi (Güler, 1996: 119). Gerileme dönemi ile başlayan modernleşme hareketlerinde ise kamu personeliyle ilgili hukuki düzenlemeler için Fransa modeli benimsenmiştir. Takip eden dönemde de Fransa etkisi sürmüş ve günümüzdeki halini almıştır.

1982 Anayasası’nın 128. maddesinde “*Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” ifadesi yer almaktadır. Aynı maddede memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir. Hakların kanunla düzenlenecek olması hükmü, memuru işçiden yasal çerçevede kesin çizgilerle ayırmaktadır (Kutal, 2002b: 134).

Anayasa’da kamu görevlilerinin bir tanımı olmadığı (Günday, 2006: 223) gibi memur kavramının da tanımı bulunmamaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa’nın 128.maddesinde kamu görevlisinin\memurun sadece görevleri açıklanmakta, bir tanım yapılmamaktadır. Fakat DMK’nın 4.maddesinde memur tanımı yapılmıştır: “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel*

kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.” Yine aynı maddenin devamında “...*Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.”* denilmektedir. Tanımdan anlaşılacağı üzere kanunun öngördüğü şekilde memur sayılabilmek için kamu tüzel kişisinde çalışmak, kamu hizmeti görmek ve görülen hizmetin de idarenin asli ve sürekli işi olması gerekmektedir. Fransız doktrininde de memur, kamu tüzel kişisine daimi bir görev için asaleten atanan kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2011: 626). Bu tanımdan anlaşılacağı üzere kamu görevlisinin memur olarak kabul edilebilmesi için öncelikle bir atama işlemi gerçekleşmelidir. Atama işlemi tek taraflı bir işlem olması hasebiyle sözleşme ile göreve alınanlar kati surette memur olarak kabul edilmemektedir.

Yine yukarıdaki tanımına göre, memur olarak kabul edilebilmek için daimi bir göreve atanmak gerekmektedir. Burada daimilik ile hem görev hem de görevli kastedilmektedir. Dolayısıyla geçici bir göreve atanan kişi ile daimi bir göreve geçici olarak atanan kişi memur sıfatına haiz değildir.

Asalet şartına göre ise memur niteliği kazanabilmek için idareye asaleten atanmak gerekmektedir. Örneğin stajyerler asaleten atanmış olmadıkları için memur olarak kabul edilmemektedir. Burada önemli olan husus, atanan kadronun hiyerarşideki yeri değil, kadroya asaleten atanma meselesidir.

Temelde Türkiye’deki memur kavramı ile Fransız doktrindeki kavram arasında benzerlikler var gibi görünse de çok önemli farklıklar söz konusudur. Fransa’daki memur kavramı diğer Avrupa ülkelerine benzer şekilde kullanılırken, özellikle kamu personel rejimini bu ülkeden örnek alan Türkiye için en önemli ayırım, kavramın kapsamı ile ilgilidir. Hem Avrupa’da hem de Türkiye’de memur olarak kabul edilmenin ön şartı bir kamu tüzel kişisinde istihdam edilmektir. Fakat Fransız öğretisi daimi görev şartı aramaktadır. Bu nedenle sözleşmeli personel Türkiye’deki durumun aksine incelenen ülkelerde memur olarak kabul edilmemektedir.

Aradaki farklılığın kaynağı Türkiye’deki mevzuat ve uygulama ile ilgilidir. 1961 Anayasası’nda (m. 117) kamu hizmetlerinin “*memurlar*” eliyle görüleceği ifade edilmişken 1982 Anayasası’nda değişiklik yapılarak “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*” eliyle görülür ifadesi kullanılmıştır. Böylelikle devletin asli ve sürekli işlerinin memur dışındaki görevliler marifeti ile de yerine getirilmesine müsaade edilmiştir (Gözübüyük, 1991: 120-126).

Ayrıca Türk Ceza Kanunu’nda (m.279) memurun tanımı şu şekilde yapılmıştır: “*Devamlı ve muvakkat, ücretli veya ücretsiz, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler memur sayılır.*” Bu tanımdan anlaşılabacağı üzere Türk Ceza Kanunu da geniş kapsamlı bir tanım kullanmış ve kamu görevi ifa eden herkesi memur olarak görmüştür (Günday, 2006: 223).

Memurların yönetim ile ilişkileri müzakere yolu ile elde edilen bir sözleşmeye dayalı değildir. Memurun hükümdara bağlı olduğu ve onun adına görev ifa ettiği dönemlerin tersine günümüzde memur, devlete hizmet etmektedir. 19.yy’dan itibaren gelişen kamu hukuku çerçevesinde memur ile yönetim arasındaki ilişki yönetsel sözleşme olarak nitelendirilmektedir. Buna göre kişinin memuriyet için icabı ve yönetimin de atamayı gerçekleştirmek sureti ile kabulü esas alınmaktadır. Aradaki yönetsel sözleşme tek taraflı olup, yönetim tarafından sözleşme koşulları belirlenmektedir.

Bu hususta, Fransa’da memur sendikalarının kurulması ve memurların haklarını müdafaa ve geliştirme gayreti ile gerçekleştirilen grevler neticesinde yeni bir görüş ortaya çıkmıştır. Yasal durum kuramı adı verilen bu görüşe göre, yönetim ile memur arasındaki ilişki yasal tabanlıdır. Dolayısıyla her iki tarafın da uymak zorunda olduğu esasların iyileştirilebilmesi için memurların grev de dâhil olmak üzere sendikal hakları kullanmaları için herhangi bir engel söz konusu olmamalıdır (Gözübüyük, 1991: 126).

Türkiye’de ve çoğu Avrupa ülkesinde memurluk bilgi ve yeteneklere göre istihdam sağlanan bir meslek olarak kabul edilmektedir (Özdemir, 2001: 71). Memurlar hizmet süreleri ve becerilerine göre meslekte ilerleyebilmekte iken memurluğa giriş ve

yükselişte DMK'ya göre (m.3) yeteneğin (liyakat) esas alınması ilke olarak benimsenmiştir. Memurluğun meslek olarak kabul edildiği ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de hukuken memurlar ve siyasiler arasında bir bağ bulunmamaktadır. Zira memurluk devlete karşı görülen bir hizmettir. Dolayısıyla siyasi iktidara karşı koruma sağlanmalıdır. Memurluğun meslek olarak kabul edilmesi, memurların iktidardan bağımsız ve tarafsız olmalarını gerektirmektedir (Günday, 2006: 223).

Sonuç olarak memurluğun literatüre göre en belirgin özellikleri devletin asli ve sürekli işlerinin görülüyor olması, statü hukukuna bağlılık, hak ve yükümlülüklerin kanunla düzenlenmesi, devlet tarafından istihdam ve meslek olarak kabul edilmesi gereği tarafsızlık ilkesi barındırmasıdır.

1.1.2. Diğer Kamu Görevlileri

Anayasanın 128.maddesinde devletin kamu hizmetlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürüttüğü ifade edilmiştir. Diğer kamu görevlilerinin kimlerden oluştuğunu görmek için DMK'nın 4.maddesine bakılmalıdır. Burada kamu hizmetlerinin memurlar dışında sözleşmeli personel, *geçici personel (mülga)* ve işçiler eliyle yürütüleceği belirtilmektedir.

657 sayılı DMK'ya tabi kurumlar, anılan istihdam şekilleri dışında personel çalıştıramamaktadır. Buna mukabil kamu kurumlarında istihdam edilen işçilere DMK hükümleri uygulanamamaktadır.

1.1.2.1. Sözleşmeli Personel Kavramı

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra, kamudaki personel rejimiyle ilgili ilk yasal düzenleme 1926 yılında yapılmıştır. 788 sayılı Memurin Kanununun ilk maddesinde, kamu personeli memurlar ve müstahdemler olarak ikiye ayrılmıştır. Aynı kanunun üçüncü maddesinde de müstahdemlerin sözleşme ile istihdam edileceği belirtilmiştir. Kanun bu hali ile Fransız kamu personel rejimine benzemektedir. Lakin yıllar içinde gerçekleşen düzenlemeler ile sözleşmeli personel istihdamı kamu personel yönetiminin önemli bir parçası haline gelmiştir. Türkiye'de batılı örneklerinden farklı

olarak sözleşmeli personel ile memur arasında fark giderek azalmıştır (Gözler ve Kaplan, 2011: 624).

Sözleşmeli personel, kamu kurum ve kuruluşlarında mesleki bilgisine ya da uzmanlık alanına göre geçici işlerde çalıştırılan aynı zamanda da işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisidir. Türkiye’de kamu hizmetlerinde istihdam edilen görevlilerin büyük çoğunluğunu memurlar oluşturmaktadır. Fakat sözleşmeli personel istihdamında yıllar itibariyle ciddi bir artış yaşanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının verilerine göre 2021 yılı sonu itibariyle kamuda toplam 4.877.270 kişi istihdam edilmiştir. Bu çalışanların 3.003.603’ü memur, 529.194’ü de sözleşmeli personeldir.¹⁴

Kamu personeliyle ilgili istatistiklere göre 2013 yılı itibariyle toplam istihdam içinde memurların oranı %82 ile en yüksek seviyeye çıkmıştır. Aynı yıl sözleşmeli personel istihdamı ise %3 ile en düşük seviyede kalmıştır. Takip eden yıllarda ise sözleşmeli personel istihdam oranının memura göre daha yüksek seyrettiği görülmektedir. 2021 yılı itibariyle toplam kamu personeli istihdamı içinde memurlar %62’yi oluştururken, sözleşmeli personel ise %11 ile en yüksek istihdam oranına ulaşmıştır.

¹⁴ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Kamu İstihdamı”, (Çevrimiçi) <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, 17 Şubat 2022.

Tablo 1.2: Kamu Sektörü İstihdam İstatistikleri (2007-2021)

Yıl	Kadrolu personel	Sözleşmeli personel	İşçi		Geçici personel	Diğer	Toplam
			Sürekli işçi	Geçici işçi			
2007	2.077.699	223.812	375.211	109.286	17.024	122.274	2.925.306
2008	2.073.070	252.605	403.042	62.706	16.336	110.027	2.917.786
2009	2.092.626	302.948	411.371	21.089	16.989	113.828	2.958.851
2010	2.159.013	301.382	396.614	23.830	18.481	114.292	3.013.612
2011	2.416.159	169.282	357.613	21.622	21.872	112.589	3.099.137
2012	2.528.123	178.222	351.960	23.682	20.897	112.573	3.215.457
2013	2.719.967	105.284	343.932	30.010	20.391	100.000	3.319.584
2014	2.826.113	121.254	343.706	28.028	23.438	97.500	3.440.039
2015	2.894.091	149.133	328.701	28.364	22.741	97.500	3.520.530
2016	2.854.243	180.377	385.419	22.774	21.490	97.236	3.561.539
2017	2.831.062	246.294	384.911	19.157	19.645	101.666	3.602.735
2018	2.862.765	349.618	984.226	52.275	0	103.298	4.352.182
2019	2.939.450	427.550	1.123.864	48.567	0	104.643	4.644.074
2020	2.970.194	502.528	1.162.368	49.911	0	106.505	4.791.506
2021	3.003.603	529.194	1.188.689	48.920	0	106.864	4.877.270

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Kamu İstihdamı”, (Çevrimiçi) <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, 17 Şubat 2022.

657 sayılı DMK 4/b maddesinde sözleşmeli personel şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere 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.”

22.01.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye (KHK) göre sözleşmeli personel işçi sayılmamakla birlikte kamu görevlilerinin sahip olduğu tüm haklara da sahip değildir. Anayasa’ya göre (m.128/1) diğer kamu görevlileri sınıfına giren sözleşmeli personel, istihdam açısından uzmanlık isteyen ve geçici işler için görevlendirilmektedir. Fakat uygulamada sözleşmeli personel giderek memur statüsüne

kaymaktadır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 2.maddesi kanunun kişi yönünden kapsamını düzenlemektedir. Kanuna göre kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışanların tümüne örgütlenme hakkı tanınmıştır. Böylece sözleşmeli personel, memurlarla birlikte bu haktan yararlanabilmektedir.

Türkiye’de batı örneklerinden farklı olarak sözleşmeli personel ile memur arasında fark azalmıştır. Sözleşmeli personel ile gerçekleştirilen belirli süreli sözleşme, memur ile sözleşmeli personel arasındaki en temel farkı oluşturmaktadır. Fakat sözleşmelerin sürekli yenilenmesi memur ile yakınlaşmaya neden olmaktadır. İlaveten sözleşmeli personelin Emekli Sandığına bağlanması, haklarında yapılan özel düzenlemelerde hüküm bulunmaması halinde DMK’nın uygulanacağını öngörülmesi bu yakınlaşmayı arttırmakta ve sözleşmeli personel için de statü durumunun söz konusu olduğunu düşündürmektedir (Gözler ve Kaplan, 2011: 624).

Sözleşmeli personel statüsü, açıklığa kavuşturulması gereken önemli bir konudur. Yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personelin kullanılma alanı genişlemekte ve geçici işlerin yanında geçici olmayan asli ve sürekli görevler de gördürülmektedir. Oysa sözleşmeli personel statüsü, memur statüsü dışındadır (Tutum, 1974: 55). Bu problem, geçmişten bugüne değin devam etmiş, sözleşmeli personel istihdamı politikaya dönüşmüştür.

1.1.2.2. Geçici Görevliler

Geçici görevliler bir yıldan az sürede ya da mevsimlik hizmetlerde, belli bir sözleşme karşılığında çalıştırılan ancak işçi olarak nitelendirilmeyen görevlilerdir (Gözübüyük, 1991: 118). 2017 yılından önce geçici görevliler DMK’nın 4/c maddesine göre istihdam edilmiştir. 20.11.2017 tarihinde gerçekleştirilen düzenleme ile anılan kanun

maddesi mülga olmuş ve bu tarihten sonra kamuda geçici görevli istihdamına son verilmiştir.¹⁵

1.2. İşçi Kavramı

İşçi kavramı sanayi devrimi ile ortaya çıkmış olup, kamu görevlileri sendikacılığının gelişmesindeki en önemli unsurdur. İş hukuku açısından temel kavramların başında gelen işçi, 4857 sayılı kanunda (m.2) “*Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi*” olarak tanımlanmaktadır. İşçi kavramı bu bölümde kamu görevlisi kavramı ile ilişkisi bakımından ele alınacaktır.

1.2.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Açısından İşçi Kavramının Önemi

İşçiler üretim araçlarını kontrol eden işverenlere işgücünü satarak belli bir ücret karşılığında hayatlarını idame ettirmeye çalışan toplumsal bir sınıftır ve fonksiyonlarının büyüklüğüne rağmen değer yaratmanın “gizli” kahramanlarıdır. Tarih boyunca bazı dönemlerde köle, esir gibi çalıştırılan işçiler insana yakışan bir iş ve hayat için sürekli mücadele etmiştir.

İşçi, işverene karşı savunmasız bırakıldığında sermaye tarafından sömürülmeye çalışılacaktır. Emeğin korumasız bırakılmasının ortaya çıkaracağı ekonomik ve sosyal yaralar devletin endüstri ilişkilerindeki rolünün de gerekçesidir. Devlet, düzenleyici fonksiyonu ile ekonomik ve sosyal hayata, çoğunluğu oluşturan çalışanlar açısından müdahale etmelidir. Çalışanlar da adil gelir dağılımı, yoksullukla mücadele vb. konularda görüş verebilmeli ve talepte bulunabilmelidir (Yorğun, 2019: 219). Dolayısıyla işçi sınıfının korunan taraf olması hasebiyle, tek vücut olarak hareket edebilmesi ve kendini savunabilmesi için bir takım yasal haklara sahip olması gerekmektedir.

¹⁵ Bu tarihten önce yapılan çalışmalarda kamu görevlilerinin tasnifinde diğer kamu görevlileri başlığı altında yer verilmekteydi. Anılan kanun maddesinin mülga olmasından sonra geçici görevli istihdamı yapılmamıştır (Tablo 1.2).

İşçi sınıfı sanayi devrimine bağlı bir üretim ilişkisi neticesinde ortaya çıkmış lakin devriminin akabinde tek başına kalması halinde sömürü için açık hedef halini aldığı görülmüştür. Dolayısıyla işçilerin bu durumu, beraberinde dayanışma ve örgütlenmeyi mecbur kılmıştır. Sendikal açıdan ilk örgütlenme hareketini başlatan işçiler, kamu görevlilerinin sendikalaşmasının da öncüleri olmuştur.

1.2.2. İşçi-Memur Ayırımı Sorunu

İşçi ve memur arasındaki ayırım, hem teoride hem de pratikte sürekli tartışıl原因 bir konudur. Uygulamadaki sorunlar ve bu çalışmanın esasını oluşturan sendikacılık açısından farklılıklar konuyu sürekli güncel tutmaktadır. İşçi sendikalarının örgütlü olmak sayesinde kazanımlarının artması, memurlar açısından konuyu daha da önemli kılmaktadır.

Aynı işi gördüğü halde bir kamu kurumunda işçi olarak istihdam edilen, bir başka kamu kurumunda memur olarak istihdam edilebilmektedir. Benzeri problemler işçi ve memur arasında kesin bir ayırım yapabilmeyi zorlaştırmaktadır (Gözübüyük, 1991: 127).

İşçinin işvereni özel kesim olduğu gibi kamu da olabilmektedir. Kamu kesiminde istihdam edilen işçiler, memur statüsünde çalıştırılarak bir takım ayrıcalıklarla donatılmış ve işçi-memur ayırımı ortaya çıkmıştır. Burada belirtmek gerekir ki, emeğini ücret karşılığı satıp, bir işverene bağlı olarak çalışan kişi işçi sayılıyorsa işverenin devlet olması bu temel özelliği değiştirmediği için memurlar da işçi olarak kabul edilebilir. Hatta memur ile işçiyi birbirlerinin karşısı gibi görmenin mümkün olmadığı yanında, kavram olarak memurun işçi sınıfını meydana getiren kategori olarak düşünmek daha doğru olacaktır (Işıklı, 1971: 185). Fakat bu iki sınıf ayrı olarak görülmüş ve bu ayırım zaman içinde bazı sorunları beraberinde getirmiştir. ILO'nun 87 sayılı sözleşmesi 2.maddesindeki “Çalışanlar ve işverenlerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın...” ifadesi ile işçi-memur ayırımı konusunu adeta pas geçtiği; işçi yerine özellikle çalışanlar ifadesi kullandığı

görülebilmektedir. ILO belgelerinin dışında farklı uluslararası metinlerde de benzer ifadelerle karşılaşmak mümkündür.¹⁶

Buradan anlaşılabacağı üzere işçi-memur ayırımının kaynağı işçi sözcüğünün sosyo-ekonomik manası olmayıp yasal düzenlemelerin tesiri ile doğal olmayan bir ayırımın mevcudiyetidir. Hizmet akdi ile çalışanlar işçi sayılarak kat'i bir ayırıma gidilmiştir. Kanun metinlerinde de işçi kavramı bu ayırıma göre kullanılmaktadır.

Kanun metnlerinin yanında içtihatlarda da benzer durumu görebilmekteyiz. Danıştay tarafından verilen Devlet Tiyatrosu sanatçılarının kamu görevlisi olamayacaklarına dair karar, Yargıtay tarafından verilen hizmet akdi ile çalışanların Emekli Sandığına tabi olsalar bile işçi sayılacaklarına dair karar gibi pek çok örnek bulunmaktadır. İctihatlarda, idare ile kurulan hizmet ilişkisinin tıpkı işçi-işveren arasındaki hizmet sözleşmesi gibi düşünülmemesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla işçi-memur ayırımı sorununun ortadan kalkabilmesi, bütün çalışanların aynı temel haklardan yararlanabilmelerine bağlıdır (Işıklı, 1971: 210).

Her ne kadar 1961 Anayasası ile bir memur tanımı yapılarak işçi-memur kavramları birbirinden ayrılmış gibi görünse de sonraki düzenleme ve uygulamalar sorunu derinleştirmiştir. Hal böyle iken bir de sözleşmeli personel statüsü ile durum daha da karışık hal almıştır. Osmanlı'dan itibaren personel hukuku Fransa'dan besleniyor olsa da, günümüzde Türkiye'de Fransa ve diğer Avrupa ülkelerinde görülmeyen bir kamu personel rejimi ortaya çıkmıştır (Kutal, 2002b: 134). Çünkü Anayasa'da açıkça memurlar için kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli işleri yürütme görevi esas kabul edilse de aynı işi gören farklı statüdeki; örneğin PTT'de memur, sözleşmeli personel, idari hizmet sözleşmeli personel, işçi ve taşeron personele rastlamak mümkündür. Yani Anayasa'daki memur anlayışı ile kanunlardaki memur anlayışı arasındaki farklar, uygulamalardaki çelişiklere neden olmaktadır (Kutal, 1973: 271).

¹⁶ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 23.madde; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 11.madde; Avrupa Sosyal Şartı 1.bölüm 3.madde; vb.

Memur istihdamının işçi istihdamına göre daha az maliyetli olması ve bu nedenle işçi yerine memur çalıştırılması kamu kesimi personel rejimi açısından farklı problemlere yol açmaktadır. Bu problemlerin biri de sendikal haklarla ilgilidir. İleride değerlendirileceği üzere işçi yerine istihdam edilen memurlar sendikal haklar bakımından işçiler kadar geniş haklara sahip değildir. Dolayısıyla personel rejimindeki farklılaşma sendikal haklar açısından da memurlar için dezavantajlar barındırmaktadır. Burada otoritenin meseleyi ele alış tarzı da önemlidir. Türkiye’de genellikle otoritenin memura biçtiği rol, demokrasinin askıya alındığı dönemlerde ve sendikal hakların verilmiş tarzlarındaki bahsetme tutumu ile ilişkilidir.

1.3. Sendika Kavramı

İnsanlık tarihi aynı zamanda bir emek tarihidir. İnsanoğlu emeği ile üreterek ilkel toplumun tohumlarını atmıştır. Bu husus, insanlık tarihinin ilk büyük dönüm noktası olarak yorumlanmaktadır (McNeill, 2001: 20). İlkel toplumda özel mülkiyet ve sosyal sınıf yoktur. Üretim araçları gelişirken insanların ihtiyaçları da artma eğilimi göstermiştir. Zamanla sosyal yapıda oluşan iş bölümü, ekonomik alanda da iş bölümünü zaruri kılmıştır. Tarım devriminin akabinde toplumlar siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan önemli değişiklikler yaşamıştır. Önce İngiltere’de başlayan ve oradan Avrupa ve ABD’ye yayılan sanayi devrimi, ihsan ettiği bolluğun yanında sosyal değişim dalgaları da yaratmıştır. Çalışma yaşamının değişmesinin yanında, aile hayatında da köklü değişiklikler yaşanmış, çocuk ve kadınlar dahi 14 saate varan sürelerde ve katı koşullar altında çalışmak durumunda kalmıştır (Freyer, 2018: 54).¹⁷ Artan makineleşme ve fabrika sistemi

¹⁷ Avrupa’da 1800’lü yıllarda 4-5 yaşlarındaki çocuklar tekstil fabrikalarında, 6-7 yaşlarındaki çocuklar madenlerde çalışmaktaydı. Çalışma süreleri ise 15-16 saatlere kadar çıkabiliyordu. İş öyle bir raddeye gelmişti ki, İngiltere’de konu hakkındaki ilk yasalar 1802 (Çocukların Sağlığı ve Ahlakı Yasası) ve 1819 (Pamuklu Dokuma Fabrikalarının Düzenlenmesi) yıllarında çıkarılmak zorunda kalmıştır. Bu yasalar ile 9 yaşından küçük çocukların çalıştırılması yasaklanmış, çocukların çalışma süresi de 12 saat ile sınırlandırılmıştır.

Detaylı bilgi için bkz.: Fevzi Demir, “Çalışma Hayatında Çocukların Korunması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S:12, 2012, s: 547-577.

çalışmanın dinamiklerini değiştirmiş, hızlı kentleşme toplumsal yaşamı bir anda altüst etmiştir.

Çalışma şartları giderek kötüleşen işçi sınıfı günlük 16 saate kadar; ailenin erkek, kadın ve çocuk tüm fertleri, insani olmayan koşullarda ve düşük ücret karşılığı çalışmıştır. Bu zorlu koşullar, çalışan sınıf için bir araya gelerek ekonomik ve sosyal haklarını müdafaa ve geliştirme ihtiyacını zorunlu kılmıştır.

Sanayi devrimiyle birlikte çalışma koşullarının insani özelliklerden uzak oluşması karşısında ortak çıkarları için bir araya gelen işçiler, zamanla örgütlenmeye başlamıştır. Emek ve sermayenin ayrılarak emeğin özgürleşmesi ve emeği ile geçinenlerin sayısının artması sendikacılığın ortaya çıkmasını sağlayan en önemli hususlardır (Işıklı, 2003: 17).

Sendika kavramı, 19.yy'ın başından itibaren işçiler tarafından oluşturulan bu örgütler için kullanılmıştır. Farklı dillerde emek/meslek birliği anlamına gelen sözcükler kullanılmış olup, en yaygın olanı İngilizce “trade union”¹⁸ olan ifadedir (Mahiroğulları, 2016: 2). Bilinen ilk sendika tanımı ise Webb’ler (1920: 1) tarafından “*ücretlilerin çalışma hayatlarına dair koşullarının muhafazası ve geliştirilmesi için kurulan topluluk*” şeklinde yapılmıştır. Günümüzde bu tanım, sendikaların rolü ve işlevi açısından değişikliğe uğramıştır. Zira sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu devletlerle, otoriter anlayışın benimsendiği devletlerde sendikaların fonksiyonları düşünüldüğünde, tüm dünyada kullanılabilecek standart bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır (Mumcuoğlu, 1979: 4). Sendikalar toplumsal gelişim açısından önemli aktörler haline gelmiştir (Yorğun, 2007: 40). Sendikaların sadece üyelerinin iş ve yaşam koşulları ile ilgilenmedikleri, toplumun tamamını ilgilendiren konularda da çalışma yaptıkları göz önünde bulundurulduğunda, sendikaların fonksiyonları geliştikçe tanımının da gelişmek durumunda kaldığı kabul edilmelidir. Endüstri ilişkilerindeki yeni gelişmeler (küreselleşme, teknolojik gelişmeler, iş gücü piyasalarındaki değişiklikler, insan

¹⁸ İngilizceden sendika olarak çevrilen “trade union” kavramındaki trade sözcüğünün ilk anlamı “ticaret” olmakla beraber, buradaki kullanımında trade “emek, meslek” anlamlarına gelmekte ve trade union “sendika” olarak Türkçe ’ye çevrilmektedir.

kaynakları yönetimi, sosyal diyalog vb.) sendikalara tarihi rollerinin dışında da görevler vermekte, sendika kavramının içeriğini genişletmektedir. Sanayi toplumuna değin beşeri ilişkiler daha doğal karşılanırken, sanayi toplumu sonrası insanlar arasındaki toplumsal ilişkiler sorunlu hale gelmiştir (Ayas, 2018: 21). Bu sorunların ortadan kaldırılması sendikaların da temel gayesi olmalıdır.

Ayrıca her ne kadar sendikalaşma için sanayi devrimi işaret edilse de, tarihi açıdan biraz daha geçmişe, birbirini etkileyen olgulara bakılmalıdır (Carr, 2003: 14). Bu çerçevede sendikal hareket, “birlik kurma” açısından ilk kez 1720’lerde Londra’da karşımıza çıkmaktadır. Dönemin terzi ustaları parlamentoya terzi işçileriyle ilgili şikâyetname vermiştir. Bu şikâyetnamelerde, 7.000 civarındaki terzi işçisinin “ücretlerin arttırılması, çalışma süresinin bir saat kısaltılması için dernek kurduklarını, kendileriyle ilgili soruşturma açılması durumunda savunma amacıyla para topladıklarını” belirtmişlerdir. Bu ifadeler aslında bugünkü sendikacılık anlayışının da barındırdığı temel özellikleri içermektedir. Terzi işçilerinin örgütlenmesini takiben bıçak ve yün işçileri de benzer birlikler kurmuşlardır (Lefranc, 1966: 7).

Sanayi devrimi öncesi İngiltere’de kurulan ve henüz el işçiliğinin hüküm sürdüğü sanat dallarında ortaya çıkan örgütlenmeler, ilk birlikler olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla işçilerin örgütlenmesinde salt makineleşmeyi değil, üretim araçlarının mülkiyet ile emek arasındaki ayrışmasını da işaret etmek doğru bir saptama olacaktır. Webb’ler’in ifade ettiği üzere, “*Efendilerin iradesine karşı koymak üzere ilk bağımsız birliklerin kurulması, belli bir kişisel hürriyetin ve karakterin kuvvetine ihtiyaç gösterir.*” Dolayısıyla makineleşmenin başladığı yerlerde örgütlenme olmamasını ya da kapitalist sömürünün izlerini görebildiğimiz; çiftliklerde, madenlerde yoksulluk ve kötü muamele karşısında bir başkaldırıya şahit olunmamasının nedeni de burada yatmaktadır (Lefranc, 1966: 8). Webb’lerin altını çizdiği kişisel hürriyet ve karakter kuvveti bugün dahi üzerinde durulması gereken en önemli hususların başında gelmektedir.

Sendikacılığın ortaya çıkışı da ortak amaç etrafında bir araya gelinmesi ile başlamıştır. İngiltere, Fransa, Almanya gibi Avrupa ülkelerinde benzer, insani olmayan

şartlar altında ve ancak yaşayabilecek bir ücret karşılığında fabrikalarda çalışmak zorunda kalan işçilerin ortak gelecek kaygıları ile bir araya gelmeleri ile ortaya çıkan sınıf şuuru, sendikacılığın çekirdeğini oluşturmuştur (Talas, 1961: 19). Bu hareket doktrinden uzak bir şekilde çalışma şartları ve ücret konularındaki mücadele ihtiyacından ortaya çıkmıştır (Tuna, 1955: 108).

Nihayetinde ortak çıkarlar, insanların bir araya gelerek örgütlenmesini sağlayan en önemli faktör olmuştur. Sendikaların geleceği açısından üzerinde düşünülmesi gereken konu da “çıkar” kavramında saklıdır. Sendika üyelerinin ekonomik, sosyal ya da siyasi çıkarları sendikal bağlılıkları üzerinde doğrudan etkiye sahiptir.

Unutulmamalıdır ki, sendikalar üyelerinin ihtiyaçları ve çıkarlarından doğmaktadır. Ortaya çıkış felsefeleri budur. Günümüzdeki sendikacılık anlayışı ve faaliyetleri anlaşılacak isteniyorsa doğal olmayan yollardan ortaya çıkan sendikacılığı kati olarak ayrı görmek gerekmektedir (Işıklı, 1990: 67).

1.4. Kamu Görevlileri Sendikası Kavramı

Sanayi devrimi, insanlık tarihi açısından çok önemli değişikliklerin başlangıcı olmuştur. Toplumlara ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan derinden etkileyen sanayi devrimi İngiltere’de başlayarak diğer ülkelere sıçramıştır. Üretimde makineleşme ile yeni bir sayfa açılırken doğurduğu sonuçlar bakımından toplumları dönüştürmüştür. Fabrika sistemi ile değişen çalışma hayatı, toplumun her kesimini derinden etkilemiştir. Yeni çalışma şartları karşısında ancak örgütlenerek haklarını muhafaza ve geliştirme seçeneği ile sendikacılığın temellerini atan işçi sınıfı, o tarihten beri mücadeleye devam etmiştir.

İşçi sınıfının çalışma şartlarındaki olumsuzluklar karşısında örgütlenmesine karşın kamu görevlileri örgütlenmek için acele etme ihtiyacı duymamıştır. Ancak şartların kendileri için dezavantajlı hale gelmesi ile kamu görevlileri örgütlenmeye başlamıştır. Çalışma koşullarının işçi sınıfı için kötüleştiği dönemde kamu görevlileri ayrıcalıklı sınıftaydı. İşvereni devlet olan kamu görevlilerinin çalışma şartları çoğu ülkede olduğu gibi Osmanlı Devleti’nde de iyi durumdaydı ve kamu görevlileri prestij sahibiydiler

(Özdemir, 2001: 50). Bu ayrıcalığı Turan (1999: 2) şu şekilde anlatmaktadır: “...*Osmanlı Devletinin sosyal ve kültürel yapısında kamu görevlilerinin sahip bulunduğu bu avantajlar o kadar iyi anlaşılmıştır ki, her anne kızına memur bir damat bulmayı hayal etmiş, İstanbul'un kibar hanımefendileri bu özlemlerini "kâtibim" şarkısıyla dile getirmişlerdir.*” Kamu görevlilerinin bir zamanlar ayrıcalıklı olduklarını anlatırken Işıklı da (1971: 181) “katibim” örneğini kullanmıştır: “*Bir zamanlar toplumun en itibarlı kişilerinden biri olarak görülen “kolalı gömlekli katip”in simgelediği memurluk...*”

Zaman içinde kamu görevlilerinin ayrıcalıklı sınıf olma özelliği kaybolarak çalışma koşulları değişmiş, ekonomik ve sosyal durumları gerilemiştir. Bu durum kamu görevlileri arasında sendikalaşma talebini tetiklemiş ve demokratikleşme dalgalarının da etkisi ile kamu görevlileri sendikalarının yasal olarak tanınması yaygınlaşmıştır.

Kamu görevlileri sendikası, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki haklarını koruyup geliştirmek amacıyla oluşturdukları tüzel kişiliklerdir. İşçi sendikalarını ortaya çıkaran sanayileşme olgusu kamu görevlileri için bir çıkış noktası olmasa da örgütlenmek için işçi sendikaları örnek alınmıştır. Her ne kadar kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik hakları kanun ile düzenlenip devlet güvencesi altına alınmış olsa da bu haklarda gerileme yaşanması, kamu görevlilerinin de örgütlenmesini zaruri kılmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikalaşmasında en önemli unsur işçi sendikacılığının gelişimidir. Kamu görevlileri, işçi sendikalarının çalışma şartları ve sendikal mücadele sorunlarını tam anlamıyla tecrübe etmemiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikalaşmaları sanayileşmiş ülkelerde dahi hızlı şekilde gerçekleşmemiştir. Zira devlet adına çalışıyor olmak örgütlenmek açısından başlı başına bir problem olarak görülmüştür. Diğer taraftan işçilerle sendikal haklar açısından aynı haklara sahip olmak isteyen kamu görevlileri statü hukukuna göre istihdam edilmekten ve bu istihdamın sağladığı güvencelerden de vazgeçmek istememektedirler.

Bütün bunlara rağmen özellikle II.Dünya Savaşından sonra kamu sektörünün hızla büyümesiyle geçmişteki ayrıcalıkları giderek kaybolan kamu görevlileri örgütlenme yoluna gitmiştir. Devletin sağladığı haklara sahip oldukları gerekçesi ile başta örgütlenme hakkı olmak üzere sendikal haklar açısından tartışmalar ortaya çıkmıştır. Lakin kamu görevlilerinin örgütlenme istekleri toplumsal bir mesele olarak değerlendirilmelidir. Aileleri ile birlikte geniş bir kitleyi oluşturan kamu görevlilerinin kurmuş oldukları sendikalar günümüzde en büyük sivil toplum kuruluşlarının başında gelmektedir. Hatta emeklilerle birlikte bu kitle daha da genişlemektedir. Altı çizilmesi gereken bu önemli husus açısından konu değerlendirildiğinde, devlet tarafından toplumun ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlarına eğilmeye çalışılırken demokrasinin bir gereği olarak beslenilebilecek en güzel kaynaklar, bahsi geçen sivil toplum örgütleri sendikalarlardır. Buradan hareketle bu geniş kitle içinde yer alan vatandaşların sosyal, ekonomik ve siyasal sorunları demokratik bir toplumun gereği olarak dikkate alınması gereken bir konudur. Sendikalar demokratik toplumun ayrılmaz parçalarıdır (Söderman, 1988: 54). Meseleye bu açıdan yaklaşıldığında kamu görevlileri sendikalarının ihtiva ettiği önem daha rahat anlaşılmaktadır. Dolayısıyla demokratik toplumun gelişimi ve geleceği açısından haklarını savunmaya çalışan kamu görevlilerinin sosyal diyalogun tarafı olarak toplumsal sorunların çözümüne katkı sağlama potansiyelleri de yüksektir

1.5. Sendikal Haklar

Demokratik haklarla birlikte ortaya çıkan sendikal haklar, ILO'nun da önemli etkisiyle bugünkü halini almış olup, kamu görevlileri için bir insan hakkıdır. (Gülmez, 1996a: X). Başlangıçta işçilerin temel problemlerine odaklanan sendikal haklar zaman içinde genişleyerek tüm çalışanları kapsar hale gelmiştir.

Hem ulusal hem de uluslararası hukukun konusu olan sendikal haklar, üç temel haktan oluşmaktadır. Bunlar örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkıdır. Bu haklar birbirini tamamlamakla birlikte, kişi yönünden kapsamı tartışmalı bir konudur. Kimi ülkelerde sendikal haklar tamamıyla yasaklanmışken kimi ülkelerde hakların tamamı

çalışanlara tanınmıştır.¹⁹ Bu hakların tanınmasında mevzuatta ve doktrinde işçiler açısından genel itibariyle sorun bulunmamakla birlikte, kamu görevlileri açısından bir takım problemler söz konusudur.²⁰ ILO tarafından yayımlanan metinlerde “işçi” kavramı yerine çalışan ifadesi kullanılarak problemin kaynağı işaret edilmektedir. Sendikal hakların kamu görevlileri ve işçiler arasında farklı uygulanmaları, genel itibariyle bir iç hukuk sorunudur.

Sendikal haklar; örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı, ancak bir arada kullanılmak yolu ile çalışanları işveren karşısında güçlü kılacak haklardır. Dolayısıyla bu hakların kısmen ya da tamamen kullanılamaması fiilen sendikacılığa zarar vermektedir.

Sendikal hakların kullanımı farklı ülkelerde kamu görevlileri açısından tartışma konusudur. Fakat kabul edilmelidir ki, sendikal haklar kamu görevlileri açısından da birbirini tamamlar niteliktedir. Dolayısıyla kamu görevlisi ya da memur kavramları sendikal hakların kısmen kullandırılmasına gerekçe olarak gösterilmemelidir. Kamu görevlilerinin sendikalaşması ile tanınan sendikal haklara ait süreçler takip edildiğinde bu hakların demokrasi mücadelesi içerisinde zamanla kazanıldığı bir vaka olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla mesele salt bir statü hukuku sorunu olmayıp, devletin yönetim rejimi ile de ilişkilidir. Öyle ki Kutal (1969:201), 1968 yılı Sosyal Siyaset Konferansında, 1965 yılında memurlara sendikalaşma hakkı verilmesini²¹ önemli bir aşama olarak görmüş ama daha sonrası için, yasal düzenlemenin yetersiz olduğunun ve daha ileri bir kanun düzenlemesi amacıyla mücadele mecburiyetinin altını çizmiştir. Elbette mücadele imkânı ülkenin demokrasi kültürüne ne kadar sahip olduğu ile yakından ilişkilidir. Kutal

¹⁹ Müslüman toplumlarda sendikal haklarla ilgili detaylı değerlendirme için bkz.: Sayım Yorğun, “Müslüman Toplumlarında Sendika, Toplu Pazarlık ve Grev Hakkı”, **Journal of Economy Culture and Society**, S:61, 2020, p. 297-322; İslam Ülkelerinde Sendikal Haklar ve Yaşanan Sorunlar, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C:62, S:3, 2019, s. 1707-1736.

²⁰ Sendikal hakların tanınması probleminin yanı sıra, tanınan hakların kullandırılmasında da bazı ülkelerde ciddi problemler söz konusudur. Detaylı bilgi için ILO ve Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu’nun (ITUC) yayınladığı veriler incelenebilir.

ILO verileri için bkz.: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO:::>, 26 Haziran 2020.

ITUC verileri için bkz.: <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2019?lang=en>, 26 Haziran 2020.

²¹ 8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile Türkiye’de kamu görevlilerine ilk kez sendikalaşma hakkı tanınmıştır.

(2002a: 145) 2002 yılına gelindiğinde, yıllar önce yaptığı tahmin ve temenninin gerçekleşemediğini, yeniden yasakların hâkim olduğunu ve Türkiye'nin kamu görevlileri sendikacılığında yaklaşık 25 yıllık tecrübeyi kaybettiğini belirtmiştir. Aynı zamanda kaybeden Türk demokrasisidir.

Sendikal hakların varlığı demokrasi kavramının ülkedeki karşılığı ile doğrudan ilişkilidir. Günümüzde pek çok ülkede sendikal haklar tanınmıştır. Fakat sendikal hakların tanınmasından ziyade bu hakların kapsamının hangi seviyede tanındığı önemlidir. Uluslararası belgelerde sendika hakkı; örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık ve grev hakkı, bölünemez biçimde insan hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bu haklar kısmen kullandırıldığında gerçek anlamda bir sendikacılık faaliyetinin gerçekleştirebileceğinden söz etmenin mümkün olmadığı savunulduğu gibi kamu görevlilerine sendikal hakların tamamının verilmesini doğru bulmayan görüşler de mevcuttur. Tarihsel seyir içerisinde hakların tanınmasında esneklik gösterilmiş ve kamu görevlilerine tanınan haklar genişletilmiştir. Bu husus, kuşkusuz ülkemizdeki demokratikleşmenin de bir göstergesidir.

1.5.1. Örgütlenme Hakkı

Örgütlenme hakkı ortak amaç etrafında bir araya gelen çalışanların haklarını korumak ve geliştirmek için sendika kurma, kurulu sendikalara üye olabilme hak ve özgürlüklerini içerir. Bu yolla çalışanlar işveren karşısında daha güçlü bir pozisyon elde ederler. Ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek için bir araya gelen işçilerin örgütlenme hakkı ile ilgili bir tartışma bulunmamaktadır. Buna mukabil kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilip verilmemesi konusunda farklı yaklaşımlar söz konusudur. Özellikle asker, polis, sağlık çalışanı gibi meslek gruplarında kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili sorunların ortaya çıkması ihtimali örgütlenme hakkına karşı tutumun temelini oluşturmaktadır. Diğer taraftan kamu görevlilerinin örgütlenme yolu ile devlete karşı bir harekete girişildiği düşüncesi de yine bu konudaki endişelerin kaynağıdır.

Farklı ülkelerdeki farklı uygulamalar problemin uluslararası alanda tam bir karşılığı olmadığını da göstergesidir. Zira Avrupa ülkelerinden demokrasi kültürünün zayıf olduğu ülkelere doğru gidildikçe örgütlenme hakkında yaşanan tartışmaların da farklılaştığı görülecektir. Örneğin İsveç'te 1966 yılından itibaren kamu görevlileri tüm sendikal haklardan yararlanmaktadır. Bu durum İsveç Devlet Memurları Sendikası Başkanına göre kamu sektöründeki verimlilik ve üretimi de arttırmaktadır (Södermen, 1988: 55). Bu yorum kıymetlidir, zira hem demokrasi kültürünün hâkim olduğu hem de kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olarak edindikleri tecrübe ile bu sonuca ulaşılmıştır.

Türkiye'de kamu görevlilerine tanınan örgütlenme hakkı Avrupa'daki ülkelere göre daha sınırlıdır. Polis ve silahlı kuvvetler çalışanları dâhil olmak üzere kamu görevlilerinin bir kısmı örgütlenme hakkından yararlanamamaktadır. Sendika üyesi olamayacaklar 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda sıralanmaktadır (m.15).

1.5.2. Toplu Pazarlık Hakkı

Toplu pazarlık, ücret ve diğer haklara ilişkin taleplerin sunulduğu ve elde edilmesi için çabalandığı görüşmedir. Kavram ilk olarak Webb'ler tarafından kullanılmıştır. Webb'lere göre toplu pazarlık “bir tarafta işveren veya işveren örgütleri diğer tarafta sendikalar olmak üzere ve çalışma koşulları ile ilgili görüşmelerdir.” (Tokol, 2015a: 73).

Kamu görevlileri açısından toplu pazarlık sürecinin en önemli noktası, statü hukukuna bağlı olarak haklarının yasalarla belirlenmiş olmasıdır. Devlet, sürekli şekilde sunmak zorunda olduğu hizmetleri kamu görevlisi istihdam ederek karşılarken, bu kadrolara atanacak kişiler için önceden hak ve güvencelerin hududunu çizmektedir.

Kamu görevlileri sendikalarının yürüttüğü toplu görüşme neticesinde ortaya çıkan metin işçi sendikacılığındaki gibi direk sonuç doğurmamaktadır. Toplu pazarlık bir süreci ifade etmekte olup tarafların taleplerini birbirine ileterek anlaşma sağlamaya çalıştıkları

toplu görüşme ve bu görüşme neticesinde yazılı belge imzalanması halinde toplu sözleşme ile sonuç doğurmaktadır.

2012 yılında 4688 sayılı kanunda yapılan düzenleme ile kanunun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değişmiş ve kamu görevlileri için ücret başta olmak üzere bazı konularda toplu sözleşme niteliğinde toplu pazarlık hakkı tanınmıştır. Ücretin müzakere edilebilir olması statü hukuku açısından bir problem oluşturmamaktadır. Kanunla düzenlenmiş diğer haklar ise toplu sözleşmenin kapsamına girmemektedir. Ancak istisnai alanlar açılarak toplu sözleşme ile kamu görevlilerine hak tanınması mümkündür.

Kanuna göre toplu sözleşme, kanunda belirtilen çerçevede kamu görevlilerinin sosyal ve ekonomik haklarının belirlenmesi için yürütülen görüşmeler neticesinde tarafların mutabık kalmaları ile imza altına alınmasıdır. Dolayısıyla toplu sözleşmenin temel özelliği, imza altına alınan metnin doğrudan sonuç doğurması ve herhangi bir onaya ihtiyaç duyulmaksızın uygulanabilmesidir. Kanuna yönelik en önemli eleştiriler uyuşmazlık halinde başvurulacak Kamu Görevlileri Hakem Heyeti’nin çoğunluğunun devlet tarafından belirlenmesi ve yine uyuşmazlık halinde kamu görevlilerinin grev gibi bir güce sahip olmamalarıdır. Türkiye’de endüstri ilişkileri kendi geleneğini geliştiremediği için ilişki sürekli yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmaktadır (Sarioğlu, 2011: 83). Bu durum devam ettiği sürece ne sendikalar demokrasiyi ne de demokrasi sendikaları besleyebilecektir.

Sendikalar, demokratik toplum açısından gerekli olmakla birlikte toplu sözleşme düzeni daha da önemli bir meseledir. Sendikacılık açısından demokratik toplumlarla otoriter/komünist rejimleri birbirlerinden ayıran toplu sözleşme düzenidir. Birçok devlet sendikal faaliyete müsaade ederken grev ve toplu sözleşme hakkını fiilen tanımamaktadır (Zaim, 2007: 46). Oysa toplu sözleşme, iki tarafın sağlıklı iletişim kurabildiğinin göstergesidir.

1.5.3. Grev Hakkı

Grev sözcüğü Fransızca kökenli olup (greve), ilk anlamı kumsaldır. Sonraları halk dilinde “işsiz olmak” anlamında kullanılmıştır. İş arayanlar genellikle Paris Grev Meydanında toplanarak iş beklemiştir. 19.yüzyıldan sonra koşulları protesto için işçiler bu meydana iş bırakma eylemleri gerçekleştirmiştir. Zaman içinde meydanın adı işsizlik, çalışmamak benzeri şekilde anılmıştır. Grev kavramı da günümüzdeki anlamını buradan almıştır.²²

Çalışanların işveren karşısında zayıf taraf olmaları hasebiyle en önemli gücü olan grev, bağımlı çalışanların işverene karşı taleplerini elde edebilmek için işi geçici olarak durdurmalarıdır. Grevin sosyolojik ve hukuki anlamı farklı olduğu gibi hukuki tanımı da ülkelere göre farklılık göstermektedir. Grev sosyolojik olarak otoriteye karşı direnmek iken hukuki açıdan daha dar bir anlamda işverene baskı yapabilmek için çalışanların topluca işi bırakmalarıdır (Balcı, 2008: 229).

Türkiye’de kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmamaktadır. Bu husus sadece Türkiye açısından değil, uluslararası açıdan da tartışma konusudur. Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasına karşı olanlara göre, grevler nitelik açısından özel kesimdeki grevlerden farklı olacak, kamu hizmetlerinin sürekliliğini kesintiye uğratacaktır. Benzer şekilde grev ile işverene karşı gösterilecek tavrın devlete karşı gösterilmesi egemenlik ilkesi ile bağdaşmayacaktır. Kamu görevlilerinin özel statüleri ile yararlandıkları ayrıcalıklar dolayısı ile devlete bağlı olmaları gerektiği bu nedenle grev hakkından yoksun oldukları da öne sürülen gerekçeler arasındadır (Aboud, 1977: 109; Gülmez, 1996a: 106).

Kamu görevlilerine grev hakkı verilmesi gerektiğini savunanlar, kamu hizmetlerinin kesintiye uğramaması gerektiği görüşüne katılmakla birlikte bu durumun tüm kamu hizmetlerini kapsamaması gerektiğini öne sürmektedir. Yerine getirilmemesi halinde halkın sağlığı, yaşamı, güvenliğini tehdit edecek hizmetlerde çalışanlar için

²² Grev kelimesinin anlamı üzerine detaylı bilgi için bkz.: **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, “Grev”, C.I, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996, s. 488.

kısıtlama getirilebilir lakin diğer kamu hizmetlerinde çalışanlara da grev hakkı verilebileceği düşünülmektedir. Kamu görevlilerine grev hakkının verilmemesi sendikaları siyasetle daha fazla işbirliği içine itecek ve politik çıkarlar daha fazla ön plana çıkacaktır (Aboud, 1977: 111). Kamu görevlilerine grev hakkı verilmesini savunanlara göre, grev hakkı ile devlet egemenliğine bir hâlel gelmeyecek, sadece çalışma şartlarının iyileştirilmesine çabalanacaktır. Grev hakkı, toplu pazarlık için tamamlayıcı niteliktedir (Gülmez, 1996a: 107).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) “Satılmış ve Diğerleri” kararı bu hususta verilebilecek bir örnektir. 1998 ve 1999 yıllarında Boğaziçi Köprüsü gişelerinde görev yapan, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’na (KESK) bağlı Enerji Yapı-Yol Sendikası üyesi kamu görevlileri, sendikalarının aldığı karar doğrultusunda çalışma şartlarını protesto etmiş ve köprüyü kullanan araçların ücretsiz geçişlerine müsaade etmiştir. Bunun üzerine Karayolları tarafından Asliye Hukuk Mahkemesine başvurulmuş ve kamu görevlileri tazminata mahkûm edilmiştir. Yargıtay tarafından da bu karar onaylanmış, lakin bir hâkim ILO’nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerini işaret ederek karara katılmamıştır. AİHM’e taşınan davada, mahkeme Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası metinlere atıf yaparak gerçekleştirilen toplu eylemi sendika hakkı içinde değerlendirmiş ve barışçıl toplu eylem hakkının hukuki ve cezai yaptırımlarının aykırılığına karar vermiştir. AİHM bu kararı ile eylemi grev olarak değil, iş bırakma olarak değerlendirmiş ve çalışan lehine karar vermiştir. Bu karar ile Türkiye’de gerçekleşecek benzer eylemlere yönelik iç hukuk hükümlerinin gözden geçirilmesi gerektiği de ifade edilmiştir (Balcı, 2008: 232).

Grev hakkı konusundaki tartışmalar ikinci bölümde taraf görüşleri ile detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Yalnız şunu belirtmek gerekir ki, sendikal haklar bir bütündür ve bir arada kullanıldığı nispette endüstri ilişkilerinin zayıf ve korunması gereken tarafı olan çalışanlar lehine iş görebilir. Grev hakkı, sendikaları diğer sivil toplum örgütlerinden ayıran en önemli özelliktir.

1.6.Sendikal Bağlılık Kavramı

İnsan sosyal bir canlı olup yaradılışından itibaren bağlanma davranışı sergilemektedir. Ailede başlayan bu bağlanma eğilimi zamanla içinde bulunulan yeni ortamlara göre gelişme gösterir. Bağlılığın şiddeti, bağlı olunan yere karşı tutum ve davranışları doğrudan etkiler. Bu açıdan özellikle işletmeler, performans arttırmaya yönelik olarak çalışanların motivasyonu ve aidiyeti gibi konularda sürekli çalışma yapmaktadır. Benzeri çalışmalar, güçlerini üyelerinden alan sendikalar için de geçerlidir.

Sendikalar özellikle liberal ekonomi politikalarının hâkim olması, istihdamın yapısının değişimi vb. sebeplere bağlı olarak güç kaybetmişlerdir. Sendikalar güçlerini arttırabilmek için üye sayılarını yükseltmeye ve üyelerinin sendikalarına yönelik desteklerini güçlendirmeye ihtiyaç duymaktadır. Bunu gerçekleştirebilmek için üyelerin sendikaya karşı olumlu tutum ve davranış sergilemesine yönelik faaliyetler gerçekleştirilerek bağlılıklarının arttırılması amaçlanmaktadır (Bilgin, 2003: 13).

1.6.1. Sendikal Bağlılığın Tanımı

Örgütsel bağlılık esas alınarak geliştirilen sendikal bağlılık kavramı, çalışanların sendikayı benimseme ve destekleme göstergesi olarak tanımlanmaktadır (Bilgin, 2003: 14). Sendikal bağlılık kavramı ile ilgili birbirine yakın tanımlar olmakla beraber literatürde en yaygın olarak kullanılanı Gordon vd. (Philpot, Burt, Thompson, Spiller) tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre sendikal bağlılık kavramı sendika üyesinin, sendikada kalma konusundaki duyduğu isteğin boyutu ve sendika için çalışma noktasında gösterdiği gönüllü performanstır.

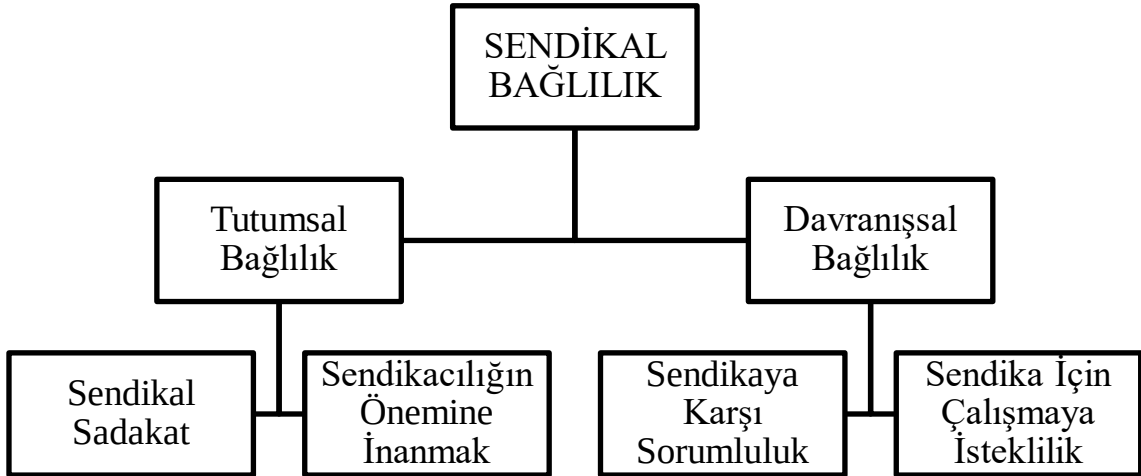
Sendika ve üye arasındaki ilişki temel olarak psikolojik bir süreci ifade etmektedir. Bir örgüt olan sendikanın üyeleri ile ilişkisi örgütsel psikolojinin alanına girmektedir. Bu çerçevede sendikaların güçleri ve fonksiyonlarını yerine getirebilme yetenekleri, üyelerinin bağlılıkları ile ilişkilidir. Sendikal bağlılık, üyelerin birlikte hareket etmesinde ve sendikaların amaçlarını yerine getirebilmelerinde önemli katkı sağlar. Çünkü Gordon'a

göre örgütsel bağlılık üyelik için yoğun bir istek, örgüt için yüksek derecede çalışma isteği ve örgütün değer ve hedeflerine olan inançla ilişkilidir (Gordon vd., 1980: 480).

1.6.2. Sendikal Bağlılığın Unsurları

Sendikal bağlılık konusunda gerçekleştirilen en önemli çalışma Gordon vd. tarafından yapılmış sonraki çalışmalarda çoğunlukla Gordon vd. tarafından geliştirilen sendikal bağlılık ölçeği kullanılmaktadır. Farklı araştırmacılar tarafından geliştirilen ölçek (Sverke and Kuruvilla 1995: 508), 2003 yılında Bilgin tarafından Türkçeye uyarlanmıştır.

Gordon vd. sendikal bağlılık ölçeğini oluştururken dört boyut kullanmıştır. Bunlar sendikal sadakat, sendikacılığın önemine inanmak (sendikal inanç), sendikaya karşı sorumluluk ve sendika için çalışmaya istekliliktir. Bu faktörlerden sendikaya sadakat ve sendikal inanç sendikal bağlılığın tutumsal; sendikaya karşı sorumluluk ve sendika için çalışmaya isteklilik davranışsal boyutunu ihtiva etmektedir (Gordon vd., 1980: 479).



Şekil 1.4: Sendikal Bağlılığın Tutumsal ve Davranışsal Boyutları

Kaynak: Gordon vd.,1980: 479; Tetrick, 1995: 584'den yaralanarak oluşturulmuştur.

1.6.2.1. Sendikal Sadakat

Sadakat, güçlü bağıllık ve ilişkiyi ifade etmektedir. Sendikal bağıllığın ilk boyutu olan sendikal sadakatin Barling vd.'ne (Fullagar and Kelloway, 1992a: 72) göre üç bileşeni vardır. İlk olarak sendika sadakat, birlikten gurur duymayı ifade etmektedir. İkinci bileşen, değişim ilişkisi ile ilgilidir. Yani farklı ihtiyaçların karşılanması ve menfaatlerin elde edilmesi ile üyeler sendikaya karşı bağıllık tutumu geliştirirler. Barling vd. bunu “hesaplayıcı katılım” olarak nitelendirmektedir. Yani bireylerin sendikanın ihtiyaçlarını karşılayacaklarını algılamaları ile sendikaya bağıllıkları gerçekleşmektedir. Üçüncü bileşen ise sendika üyeliğini sürdürme arzusudur. Newton ve Shore (1992: 277) ise değerler üzerinden inşa edilen sendikal bağıllığı ideolojik sendikal bağıllık olarak ifade ederken, üyelere sağlanan koşullara bağlı olarak araçsal (çıkar temelli) sendikal olarak tanımlamaktadır. Burada bağıllığın en önemli belirleyicisi sadakattir. Klandermans (1989: 874) ve Kelloway vd.'ne (Catano and Southwell, 1992: 208) göre sendikal sadakat, sendikal bağıllığın en güçlü açıklayıcısıdır.

Sendikal sadakat düzeyi yüksek üyeler sendikalı olmaktan gurur duymaktadır. Bunun bir nedeni de sendikanın sağladığı faydaların farkında olmalarıdır (Demirbilek ve Çakır, 2004: 24).

1.6.2.2. Sendikacılığın Önemine İnanmak

Sendikal bağıllığın tutumsal boyutlarından bir diğeri sendikacılığın önemine inanmak/sendikal inançtır. Bu boyut sendika üyelerinin örgütlenme ile ilgili genel tutumları ve yaklaşımlarını ele almaktadır. Sendikal inanç unsuruna göre üye olunan sendikadan ziyade genel manada sendikalı olmanın taşıdığı anlam ve sendikal faaliyetlerin öneminin altı çizilmektedir. Burada bir kavram olarak sendikacılığa olan inanç vurgulanmaktadır (Gordon, 1980: 493; Tetrick, 1995: 584).

Bu yönüyle sendikal inanç, sendikal bağıllığın öncülü niteliğindedir. Çalışmalarda sendikacılığın önemine inanan üyelerin üyelik sürelerinin uzun olduğu ve sendikal

bağlılıklarının kalıcı olduğu ifade edilmektedir (Barling, 1992, akt. Millioğulları Kaya, 2015: 18).

1.6.2.3. Sendikaya Karşı Sorumluluk

Sendikal bağlılığın davranışsal boyutlarından biri olan sendikaya karşı sorumluluk, üyelerin sorumluluk duyguları günlük yükümlülükleri ile görevlerini yerine getirme noktasındaki istekliliğini ifade eder (Gordon, 1980: 485; Tetrick, 1995: 584).

Sendikaya karşı sorumluluk duygusu yüksek üyeler, üyeliğin gerektirdiği davranışları sergiler, kendilerine verilen görevleri yerine getirip sendikal hak ve çıkarları korur (Bilgin, 2003: 14; Bayar, 2016: 191), işyerinde karşılaştıkları problemlere karşı tepki gösterip sendikaya bildirirler. Aynı zamanda sendikaya karşı sorumluluk duygusu yüksek üyeler, şikâyet prosedürünü uygular, toplu sözleşme hükümlerine uyulup uyulmadığını kontrol eder ve işletmenin bu hükümlere uymasını sağlamaya çalışıp sendikanın çıkarlarını savunurlar (Klandermans, 1989: 874-875).

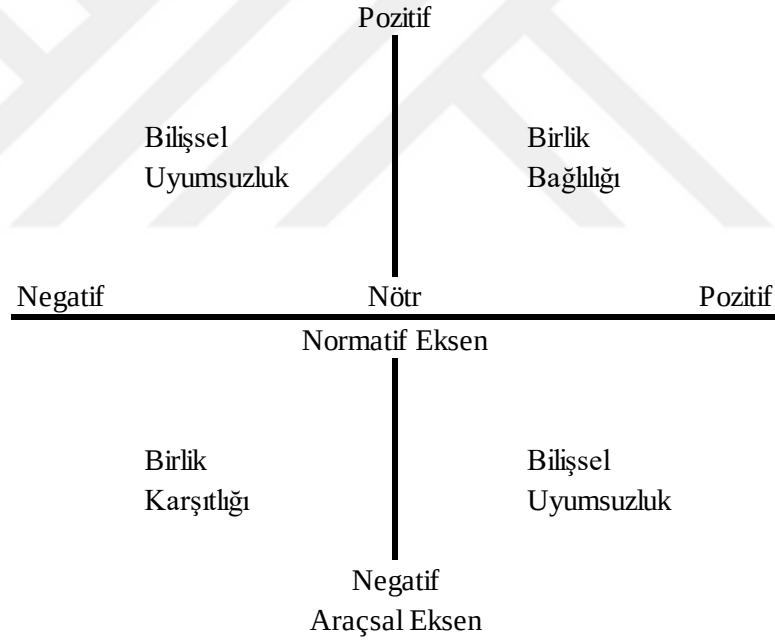
1.6.2.4. Sendika İçin Çalışmaya İsteklilik

Sendikal bağlılığın bir diğer davranışsal boyutu sendika için çalışmaya isteklilik (gönüllü olmak), üyenin sendika için çalışmaya gönüllü katılımıdır (Bilgin, 2003: 14). Bu unsur, üyenin kendisinden beklenenleri ne kadar gönüllü şekilde yerine getirdiğini açıklar.

Sendikal sorumluluktan farklı olarak sendika için çalışmaya isteklilikte üyenin beklentilerin ötesindeki davranışları değerlendirilir (Barling vd, 1992a: 72). Gönüllü üyeler, sendika yayınlarını takip eder, üyelik faaliyetleri yürütür, sendikal faaliyetlere diğer üyelerden daha fazla ve hatta çok ötesinde katılım isteği gösterirken sendikanın değerlerine ve hedeflerine daha fazla inanırlar (Gordon, 1980: 485; Demirbilek ve Çakır, 2004, Share, 1995: 972, akt. Millioğulları Kaya, 2017: 19).

1.6.3. Çıkar Temelli (Araçsal) Sendikal Bağlılık-Değer Temelli (Normatif/İdeolojik) Sendikal Bağlılık

Sendikal bağlılıkla ilgili birçok çalışma yapılmıştır. Bunlardan biri de Newton ve Shore tarafından geliştirilmiş sendikal bağlılık modelidir. Bu modele göre sendikal bağlılık, çıkar temelli (araçsal) ve değer temelli (normatif) bağlılık olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Çıkar temelli bağlılık üye için sendika ile faydacı bir ilişkiyi açıklarken, değer temelli bağlılık üyenin kendisini sendikal amaç ve inanca ne kadar yakın hissettiğini açıklamaktadır (Newton ve Shore, 1992: 278).



Şekil 1.5: Değer Temelli (Normatif) ve Çıkar Temelli (Araçsal) Sendika Üyeliğinin Unsurları

Kaynak: Lucy A. Newton and Lynn Mcfarlane Shore (1992). A Model of Union Membership: Instrumentality, Commitment and Opposition. Academy of Management Review. 17(2), p: 278.

Normatif sendikal bağlılık, sendikal amaçların içselleştirilerek, değerler üzerine inşa edilmesini ifade etmektedir. Üyenin sendikaya olan desteği, ideolojik ve değerler açısından kendisi ile özdeşleşmesidir (Hacıoğlu, 2014: 28). Normatif sendikal bağlılık pozitif ya da negatif olarak tezahür edebilir. Pozitif normatif sendikal bağlılıkta, sendika

üyesi birey elde edeceği ekonomik çıkarı göz ardı ederek sendikasını destekler. Zira bu duyguyu taşıyan üyeler, kendi duygu ve düşüncelerinin yansımasını sendikada görebilmektedirler. Bu durumun zıddı da negatif normatif sendikal bağlılık olarak adlandırılmaktadır.

Kişinin bireysel değeri ile sendikal değerlerin uyuşmadığı durumlarda sendikaya yabancılaşma durumu görülür. Yabancılaşma görülen üye sendikanın toplu eylemlerinden uzak duracaktır. Sendikal yabancılaşma duygusunun hâkim olduğu üye sosyal yardım, ücret iyileştirmesi gibi kazanımlara rağmen normatif bağlılık seviyeleri, sendikal değerler ve ideoloji ile olan uyumsuzluğa bağlı olarak bu kazanımlardan etkilenmemektedir (Newton ve Shore, 1992: 277-278).

Araçsal sendikal bağlılık ise sendika tarafından üyelere sağlanan koşullarla ilgilidir. Normatif sendikal bağlılıkta olduğu gibi ilişkinin yönüne göre pozitif ve negatif olarak nitelendirilmektedir. Pozitif araçsal sendikal bağlılıkta üye, sendika için çalışırken sendika ile kazanım elde ettiğini düşünmektedir. Negatif araçsal sendikal bağlılıkta ise üye sendikayı yarar sağlayan bir unsur olarak görmemektedir. Aksine sendikanın, elde edilmiş kazançlara zarar verdiği düşünülmektedir.

Dolayısıyla araçsal sendikal bağlılık, çıkarlarla uyum sağlandığı sürece sürdürülebilir. Çıkar temelli sendikal bağlılık gösterenler ancak bireysel çıkarlarına göre hareket edip, kolektif eylemlerden uzak duracaktır. Bu tür bağlılığı olanlar, bireysel çıkarlarını elde edene kadar sendika için çalışıyor görünecektir. Menfaat elde edilmesini müteakiben ve yeni bir beklenti yok ise bağlılık sona erecektir (Hacıoğlu, 2014: 29).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI

Yasal gelişmelerin sağlıklı seyri sendikalaşmanın gücünün doğru anlaşılması ile ilişkilidir. Lakin Türkiye’de sendikacılık, kendi kendine yardım mekanizması olarak görülmemiştir (Sarioğlu, 2011: 67). Sendikacılığın gücünün anlaşılabilmesi, dayanışma ruhunun yanında sahip olunan hakların ve bu hakların dayanaklarının bilinmesi ile de ilişkilidir. Ayrıca batıda sendikacılık hareketi, sınıf mücadelesi geleneği üzerine inşa edilmişken Türkiye’de benzer şekilde bir mücadeleye dayalı gelişim süreci olmamıştır (Işıklı, 2003: 62).

Bu bölümde öncelikle kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili uluslararası dayanaklar ve buna bağlı olarak Türkiye’deki mevzuat değerlendirilecektir. Akabinde farklı ülkelerde ve Türkiye’de özellikle sendikal haklarla ilgili tartışmalar eşliğindeki gelişim seyri incelenecektir. Bu yolla Türkiye’deki mevcut durum ve barındırdığı sorunlar anlaşılmaya çalışılacaktır.

2.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Uluslararası Dayanakları

Türkiye’de kamu görevlilerinin çalışma hayatına ilişkin temel hak ve özgürlüklerinin gelişmesinde uluslararası belgeler önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası örgütler eliyle oluşturulan belgeler, bugünkü çalışma hayatının ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan çerçevesini çizmektedir. Dolayısıyla taraf olunan uluslararası belgeler bağlayıcılık yönüyle ulusal mevzuata ve uygulamalarına etki gücüne sahiptir.

Uluslararası belgelerin iç hukuktaki yeri taraf ülkelerin mevzuatına göre belirlenmektedir. Türkiye’de uluslararası antlaşmalarla ilgili düzenleme anayasanın 90.maddesinde yapılmıştır. Bu maddeye göre; “*Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır*” ifadesi ile

meclis onayı şartı bulunmaktadır. Yine aynı maddenin son fıkrasında, onaylanan anlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtilmektedir:

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7/5/2004- 5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

Uluslararası antlaşmalar dünyada gerçekleşen demokratik gelişmelere uyum sağlayarak temel hak ve hürriyetlerin evrensel ölçütlerini belirlerken, ulusal mevzuatın düzenlenmesi ihtiyacını doğurur. Anayasa’nın 90.maddesinde yapılan son değişiklik ile uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yerine ilişkin tartışmalar bitmemiş olsa da, “temel hak ve özgürlüklere” ilişkin uluslararası sözleşmelerin kanunlardan üstün olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla onaylanan uluslararası sözleşmeler, iç hukukun bir parçası haline gelerek kanun gibi uygulanmak durumundadır. İç hukukta gerçekleştirilecek yasal düzenleme, potansiyel kargaşayı oradan kaldıracak ve olumsuz sonuçları bertaraf edecektir (Kocaoğlu, 1999: 160-161; Bilir, 2005: 78).

Kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili görüş sunulurken Anayasanın ilgili maddesi tartışma konusu olmakta, farklı görüşler ortaya konulmaktadır. Devlet Personel Başkanlığının 9-11 Şubat 2010 tarihinde gerçekleştirdiği ve sendika temsilcileri ile akademisyenlerin katıldığı “Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı”nda, uluslararası sözleşmelerin yürürlüğe girmesiyle ilgili tartışmaların hala devam ettiği görülmüştür.

Bu bölümde kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve ILO tarafından yayınlanmış ve aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanıp resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan belgelere değinilecektir.

2.1.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler İkinci Dünya Savaşından sonra, 24 Ekim 1945 tarihinde 51 devlet tarafından kurulmuş ve hâlihazırda 193 üye devletten oluşmaktadır. Türkiye, Birleşmiş Milletlerin kurucuları arasında yer almaktadır.

Savaşların ve barışa yönelik tehditlerin bir daha ortaya çıkmasını önlemek, dünya barışı ve güvenliğini korumak amacıyla kurulan Birleşmiş Milletler, günümüzde iklim değişikliği, sürdürülebilir kalkınma, insan hakları, terör, insani yardım, sağlık, gıda, cinsiyet eşitliği gibi konularda da çalışma yapmaktadır (Birleşmiş Milletler, 03.12.2021).

Birleşmiş Milletlerin kamu görevlileri sendikaları ile ilgili belgeleri İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesidir.

2.1.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi¹, Birleşmiş Milletlerin sendikal haklar açısından en önemli belgesidir. Bildirge, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir. Türkiye’de 6 Nisan 1949 tarihinde onaylanan bildirge, 27 Mayıs 1949 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu belge ayırım gözetmeksizin herkes için insan hak ve özgürlükleri açısından saygının geliştirilmesini ve özendirilmesini uluslararası işbirliği çerçevesinde gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bildirgede geleneksel hak ve özgürlüklerin yanında ekonomik ve sosyal haklar da değerlendirilmiştir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 20 ve 23. maddeleri doğrudan sendikal haklarla ilgilidir. Bildirgenin 20.maddesi 1.fıkrası “*Her şahıs saldırısız toplanma ve*

¹ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin Türkçe metni için bkz.:

<https://www.ombudsman.gov.tr/document/mevzuat/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf> ya da <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/9a3bfe74-cdc4-4ae4-b876-8cb1d7eeae05.pdf>

dernek kurma ve derneğe katılma serbestisine maliktir.” ve 2.fıkrası “Hiç kimse bir derneğe mensup olmaya zorlanamaz.” şeklindedir. Bildirgenin 23.maddesi 4.fıkrasında ise “Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.” ifadesi yer almaktadır.

Buna göre bildirgede sendikal haklar açısından işçi-memur ayırımı yapılmadığı gibi emekliler açısından da bir ayırımın olmadığı görülmektedir. Hatta 23/4.maddedeki “herkes” ifadesi ile emekliler dışında evde çalışan, işsiz vb. farklı grupların da sendikal örgütlenme hakkına sahip oldukları ifade edilmektedir.² Türkiye’de bu konudaki düzenlemelere göre sendikal haklar çalışanlar ile kısıtlı olmakla birlikte, bildirgenin özel-kamu çalışanı farkı gözetmeksizin ortaya koyduğu irade benimsenmiştir (Gülmez, 2005: 112).

Bildirge, sendika kurma hakkını güvence altına alan temel belgelerinin başında gelmektedir (Ünsal, 1999: 21). Buna mukabil Birleşmiş Milletlerin konu hakkında yaptırımı olmaması nedeniyle bildirgenin de hukuksal açıdan yaptırımı bulunmamaktadır. Lakin bildirgenin evrensel manadaki kabulü, konu hakkında önemli bir belge olmasını sağlamaktadır (Gülmez, 2005: 112).

² Anayasanın 51.maddesi sendika üyeliği için “çalışanlar ve işverenler” ifadesi kullanmaktadır. Türkiye’de emekliler tarafından sendika adı ile emekli sendikaları kurulmuştur. Bu sendikalarla ilgili itirazlar neticesinde çeşitli davalar görülmüştür. Emekli-Sen ile ilgili görülen davada Ankara 25.Asliye Hukuk Mahkemesi Prof. Dr. Mesut Gülmez, Prof. Dr. Maksut Mumcuoğlu ve Doç. Dr. Mithat Sancar’ı bilirkişi tayin etmiştir. Bilirkişi raporunda uluslararası sözleşmelerde sendika kurma hakkının “herkese” tanındığı ve bir insan hakkı olduğu belirtilmiştir. Konu hakkında farklı tarihlerde pek çok dava görülmüş, sendika kurma hakkının lehinde ve aleyhinde kararlar çıkmıştır. Lehte kararlar uluslararası sözleşmeleri gerekçe gösterirken aleyhteki kararlarda ulusal mevzuatta açık bir düzenleme olmaması, faaliyet gösterilen iş kolu/hizmet kolunun bulunmaması gerekçe gösterilmiştir.

Kurulan emekli sendikaları ve her bir sendikanın mahkeme süreçleri hakkında detaylı bilgi için bkz.: Haluk Nuri Ballı ve Mustafa İlhan, “Emeklilik Sendikacılığının Hukuki Süreci/Emekli Sendikasının Meşruiyeti”, **Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7, S:12, 2020, s. 41-61.

AİHM’in konu hakkındaki başvuru üzerine verdiği karar için bkz.:

Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Tüm Emekliler Sendikası/Türkiye Kararı”, (Çevrimiçi)

<https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/872020143235TUM%20EMEKLILER%20SENDIKASI%2031846-08.pdf>, 03 Şubat 2022.

2.1.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi³ Birleşmiş Milletler tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş fakat on yıl sonra, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise 15 Ağustos 2000 tarihinde imzaladığı sözleşmeyi, 11 Ağustos 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlamıştır. Türkiye açısından onay belgelerinin 23 Eylül 2003 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliğine verilmesini takip eden üç ayın sonunda, 23 Aralık 2003 tarihinde uluslararası hukuk açısından yükümlülük başlamıştır. Sözleşme, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden sonra Birleşmiş Milletlerin sosyal haklarla ilgili ikinci belgesidir.

Sözleşme, sendika hakkını İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden daha detaylı ele alarak üyelik amacını ekonomik ve sosyal çıkarları korumak ve geliştirmek olarak tanımlamıştır. Bildirgeden daha açık ifadelerle sendika hakkı tanınması yanında sendikalar için ulusal ve uluslararası örgütler kurmak ya da üye olmakla ilgili haklara da (m.8/1b) yer vermiştir: “*Sendikalara ulusal federasyonlar ve konfederasyonlar kurma ve konfederasyonlara da uluslararası sendikal örgütler kurma ve bunlara katılma hakkı tanınır.*”

Sözleşmenin 8/1a maddesi sendika kurma ve istediği sendikaya üye olma hakkını tanımlamaktadır. Diğer bildirgede olduğu gibi sözleşmede de bu hak “herkese” tanınmaktadır. Buradan anlaşılabileceği üzere Birleşmiş Milletler nezdinde örgütlenme hakkı açısından herhangi bir ayırıma gidilmemektedir. Aynı maddede hakkın ancak ulusal güvenlik, kamu düzeni ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için sınırlandırılabilirdiği belirtilmektedir.

³ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmenin Türkçe metni için bkz.: <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/06turkish/TIntCovEcSocCulRights.pdf> ya da <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c016/tbmm22016089ss0148.pdf>

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi grev hakkında da bahsetmektedir. Sözleşmenin 8.maddesi 1.(c) fıkrası *“Bu sözleşmeye taraf devletler, kullanılma şartları her bir ülkenin yasalarıyla düzenlenmiş olan bir grev hakkı tanınır.”* ifadesine yer vermiştir. Görüleceği üzere sözleşme, grev hakkının kullanımı konusunda ülke kanunlarına atıf yapmış ve bir takım kısıtlamaları mümkün saymıştır. Sözleşmenin 8/2.maddesinde, sendika ve grev hakkı için silahlı kuvvetler personeli, polis ve kamu görevlilerinin üst düzey yetkilileri için kısıtlamalar öngörmüş ve bu kesim dışında kalanlar için örgütlenme ve grev hakkı konusunda ülke kanunlarındaki düzenlemeleri esas alarak sendikal hakların kapsamını belirlemiştir.

Bu maddeye göre grev konusunda mutlak serbestiyet söz konusu olmamakla birlikte, kısıtlayıcı düzenlemeler yapılması da önerilmemiştir. Keza sözleşmenin bütününe bakıldığında çalışma hayatını esas alan bir yaklaşımı olmadığı, dolayısıyla amacının sendikal haklarla ilgili bir düzenleme yapmak olmadığı görülmektedir. Yine sözleşmenin 8/3.maddesi özü itibarıyla, ILO’nun 1948 tarihli düzenlemelerini (98 sayılı sözleşme) zedeleyecek bir uygulama yetkisinin ülkelere verilemeyeceğini de belirtmektedir: *“Bu maddenin hiç bir hükmü, Uluslararası Çalışma Teşkilatının Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine taraf olan Devletlere, o Sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düşebilecek bir tarzda bir yasa çıkarma ve uygulama imkân verecek şekilde tasarruflarda bulunma yetkisi vermez.”*

Sözleşme, anılan maddelerden anlaşılacağı üzere sendika hakkını herkese tanımakla birlikte, grev hakkı konusunda kişi yönünden sınırlayıcı bir düzenlemeye müsaade etmektedir. Dolayısıyla bu sözleşmeye göre kısıtlayıcı düzenleme yapabilme ehliyetini hakların bütünüyle ortadan kaldırılması olarak yorumlamak mümkün değildir (Gülmez, 1996a: 138). Bu sözleşme sendikal haklar ile grev hakkı konusunda kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde bir düzenlemeye yer vermesi bakımından önem arz etmektedir.

2.1.1.3. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi

Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi⁴, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme Türkiye tarafından 15 Ağustos 2002 tarihinde imzalanmış ve 21 Temmuz 2003 tarihinde de resmi gazetede yayınlanmıştır.

Birçok konuda düzenleme yapan sözleşmenin 22.maddesi örgütlenme özgürlüğü ile ilgilidir. Sözleşmenin 22.maddenin 1.fıkrası sendika kurma ve sendikaya katılma hakkından bahsederken diğer Birleşmiş Milletler belgelerindeki gibi “herkes” ifadesini kullanarak kişi yönünden kapsamı yine geniş tutmuştur.

Aynı maddenin 2.fıkrası örgütlenme hakkından bahsetmektedir:

“Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (ordre public), genel sağlık veya ahlâkın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörülmüş 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.”

Burada sendikal hakların hangi durumlarda sınırlanabileceği açıklanırken kişi yönünden yine silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı personeliyle ilgili düzenlemelerde ulusal mevzuata kısıtlayıcı düzenleme yetkisi tanınmaktadır. 22.maddenin 3.fıkrasında ILO’nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğün ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmesine atıf yaparak, sözleşme ile aykırı uygulamalara yetki verilemeyeceği belirtilmektedir.

Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, sendika hakkını kamu-özel ayırımı yapmaksızın herkese tanırken, Birleşmiş Milletlerin misyonuna ilaveten çalışma hayatını düzenlemekten ziyade siyasal haklara vurgu yaptığı ifade edilebilir. Birleşmiş

⁴ Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmenin Türkçe metni için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c016/tbmm22016089ss0150.pdf> ya da https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020093321bm_05.pdf

Milletlerin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde belirtilen hususlara kamu görevlileri içerisinde üst düzey yöneticiler için bir kısıtlama öngörmeyerek daha geniş bir özgürlük alanı sunulmuştur.

2.1.2. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyi İkinci Dünya Savaşını deneyimlemiş kişilerce insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü değerleri üzerine Avrupa’da kalıcı barışın tesisi için kurulmuştur. 5 Mayıs 1949 tarihinde 10 üye ile kurulan Avrupa Konseyi bugün 47 üye ülkeye sahip hükümetler arası bir kuruluştur.

Avrupa Konseyi ifade özgürlüğü, medya özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, eşitlik ve azınlıkların korunmasını savunmaktadır. AİHM’nin bağlı olduğu Konsey insan haklarının yaygınlaşması için mücadele ederken üye ülkeleri de izleyerek ilerleme raporları yayınlamaktadır. Ayrıca Avrupa Konseyi ölüm cezasının kaldırılması, insan haklarının güçlendirilmesi, ayrımcılık yapılmaması ve ırkçılıkla mücadele, ifade özgürlüğünün savunulması, toplumsal cinsiyet eşitliği, çocuk haklarının korunması, kültürel çeşitliliğin korunması, seçimlerin izlenmesi, insan hakları ve demokrasi konusunda eğitim, ilaçların ve sağlık hizmetlerinin kalitesi gibi konularda yayınlar yapmaktadır (Council of Europe, 20.12.2021).

Merkezi Strazburg’da olan Avrupa Konseyi, Türkiye için İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ile kurulan ilk kurumsal bağlantıdır. Türkiye, Avrupa Komisyonu’na kuruluşunda üç ay sonra, Ağustos 1949’da üye olarak örgütün kurucu üyeleri arasına girmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 20.12.2021).

2.1.2.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme)

Konseyin ana ilkelerinin başında insan hak ve özgürlüklerinin muhafaza edilmesi ve geliştirilmesi gelmektedir. Avrupa Konseyi üyesi devletler, İnsan Hakları Evrensel

Bildirgesinde belirtilen hakların tanınması amacı ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini⁵ kabul etmişlerdir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Konseyi'nin ilk sözleşmesi olup, birliğe katılmanın da ön koşuludur (Council of Europe, 21.12.2021).

Roma'da 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanan ve 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Türkiye tarafından 10 Mart 1954 tarihinde 6366 sayılı kanunla onaylanmıştır. Onay belgesinin 18 Mart 1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine teslimi ile de sözleşme bağlayıcılık kazanmıştır (Gülmez, 2005: 171).

Sözleşmenin 11.maddesi 1.fıkrası *“Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.”* ifadesiyle sendika, dernek ve toplantı özgürlüğü konularına yer vermiştir. Daha önceki belgelerde olduğu gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde de sendika hakkı “herkese” tanınmıştır. Aynı maddenin 2.fıkrasında belirtilen hak ve özgürlüklerin ulusal güvenlik, kamu düzeni gibi gerekçelerle ve ancak yasa ile sınırlandırılabilceği belirtilmiştir. Sözleşme kişi yönünden, herkese tanınan sendikal hakkın bir takım kamu görevlileri için sınırlandırılmasını uygun görmektedir. Aynı maddede silahlı kuvvetler personeli, kolluk kuvveti ve devletin idari mekanizmasında görevli olanlar için sınırlama konulmasına müsaade edilmektedir. Sözleşme bu hali ile sendikal haklar konusunda öngörülen kısıtlama için her ne kadar bir takım koşullara ve yasal düzenlemeye ihtiyaç olduğunu belirtmişse de, esinlendiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinden daha dar bir kapsama sahip olduğu ifade edilebilir. Buna mukabil sözleşme, kişiye sendikal haklar konusunda uluslararası haklar öngörmüş ve İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuru hakkı tanımıştır.

⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türkçe metni için bkz.: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf

2.1.2.2. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı⁶ 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya’da üye ülkelerin imzalarıyla kabul edilerek 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise Avrupa Sosyal Şartı’nı çekincelerle 16 Haziran 1989 tarihinde kabul etmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde belirlenen temel haklara, ekonomik ve sosyal haklarla bir tamamlama yapılmıştır. Şart, uluslararası bir sözleşme niteliği taşıdığı için onaylayan devletler için bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Değişen koşullar ve kazanılan tecrübe ile etkinliğin artırılması için Avrupa Sosyal Şartı gözden geçirilerek 3 Nisan 1996 tarihinde “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı” olarak imzaya açılmıştır. Türkiye 6 Ekim 2004 tarihinde sözleşmeyi imzalamış; 2/3, 4/1, 5 ve 6.maddelerine çekince koymak kaydı ile 9 Nisan 2007 tarihinde resmi gazetede yayımlanmıştır.⁷

Türkiye’nin çekince koyduğu 2/3.madde en az dört haftalık ücretli yıllık izni, 4/1.madde çalışanların kendileri ve aileleri için iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olmaları ile ilgilidir. 5 ve 6.maddelerde ise sendika hakkı tüm çalışanlar için tanımlanarak, tarafları bu hakkın kullanımı noktasında yükümlü kılmaktadır. 5.maddede sendika hakkının kısıtlanabilirliği için üst düzey kamu görevlileri anılmamış, silahlı kuvvetler personeli ile polisler için ise ulusal mevzuatın esas alındığı belirtilmiştir. Yine sözleşmede sendika hakkı için çalışanlar ifadesi kullanılmışsa da, burada Sosyal Haklar Avrupa Komitesi raporlarındaki değerlendirmelere göre sadece aktif çalışanlar kast edilmemektedir. Sosyal Şart, sendika hakkını toplu pazarlık ve grev hakkı ile birlikte düzenleyen ilk uluslararası belge olması nedeniyle ayrı bir öneme sahiptir. Türkiye’nin çekince koyduğu 6.madde ise Toplu Pazarlık Hakkı başlığını taşımakta ve uyuşmazlık halinde grev hakkını tanıdığını belirtmektedir.

⁶ Avrupa Sosyal Şartının (Gözden Geçirilmiş) Türkçe metni için bkz.: <https://rm.coe.int/09000016802ededda>, 22 Aralık 2021.

⁷ 9 Nisan 2007 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan sözleşmenin çekincelerini incelemek için bkz.: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.htm>, 22 Aralık 2021.

Türkiye'nin anılan maddelere çekince koyması ile yükümlülüklerinin ortadan kalkıp kalkmadığı tartışma konusudur. Çekince konularına bakıldığında, kamu görevlileri sendikacılığı ile ilgili mevzuat hükümlerinin yeterli olmadığı; kamu görevlilerine grevli sendika hakkı tanınmak istenmemesinin çekinceler açısından en büyük neden olduğu anlaşılmaktadır.

Avrupa Sosyal Şartı insanların herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın temel sosyal ve ekonomik haklardan yararlanmasını güvence altına almayı amaçlamaktadır (Eyrenci, 1990: 225). Bu açıdan sözleşmenin ruhuna bakılarak sendika hakkını, toplu pazarlık ve grev haklarıyla birlikte düşünmek gerekmektedir.

2.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

ILO, I.Dünya Savaşının ardından 1919 yılında Versay Antlaşması kapsamında küresel ve kalıcı barışın ancak sosyal adalet sağlanabileceği düşüncesi ile kurulmuştur. Bir ülkedeki yoksulluk ve adaletsiz çalışma koşullarının diğer ülkeleri etkileyebileceği ve bu durumun dünya barışını bozabileceği düşüncesi ILO'nun kuruluş gerekçelerinin başında gelmektedir. ILO Anayasasının⁸ başlangıç hükümlerinde bu gerekçelere yer verilmiştir (ILO, 20.11.2021).

I.Dünya Savaşının ortaya çıkardığı olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve emeğin sömürülmesini engellemek için kurulan ILO (Şenkal, 2018: 234) II.Dünya Savaşına değin 67 sözleşme kabul etmiş ve bu sözleşmelerde temel olarak çalışma hayatına dair sorunlar değerlendirilmiştir (Öz, 2013: 152). Sendikal haklarla ilgili ise Filedelfiya Bildirgesi'ni (1944) müteakiben hukuki metinler ortaya konulmuştur. Bu bildirgede ILO'nun temel ilkeleri yeniden ortaya konularak amaç ve hedefler geniş şekilde yenilenmiştir (Gülmez, 2014: 107). Bildirgede belirlenen ilkeler şu şekilde sıralanmaktadır (ILO, 22.11.2021):

- *Emek bir mal değildir.*
- *Dernek kurma ve ifade özgürlüğü desteklenen bir ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır.*

⁸ ILO Anayasa metni için bkz.: https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412382/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

- *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 şartları içinde katılımlarıyla yapacakları serbest tartışmalara ve alacakları demokratik kararlara hakim olarak sürekli ve ortak bir uluslararası gayretle yürütülecektir.*

Çalışma hayatı ile ilgili bir düzenleme yapılacağı zaman öncelikle değerlendirilen kaynaklar ILO tarafından yayımlanan sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler ulusal mevzuatların şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Kamu görevlileri sendikacılığı açısından da yüksek değere sahip olan ILO'nun konu hakkındaki başlıca sözleşmeleri; 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile 151 sayılı Kamu Hizmetlerinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesidir. Anılan belgeler Türkiye tarafından kabul edilerek bağlayıcı nitelik kazanması sağlanmıştır.

2.1.3.1. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi

ILO tarafından 9 Temmuz 1948 tarihinde Amerika'da kabul edilen 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi,⁹ devlet tarafından sendika özgürlüğüne gelebilecek kısıtlamalara karşı güvence tesisi için düzenlenmiştir. Türkiye'de sözleşme, 25 Şubat 1993 tarihinde resmi gazetede yayınlanmış ve 12 Temmuz 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu sözleşme sendikal özgürlüklerin sınırlarının belirlenmesi açısından en önemli belgedir. Sözleşmede çalışanlar açısından evrensel nitelikte üç ilke belirlenmiştir. Bunlar; hiçbir biçimde ayırım gözetilmemesi, önceden izin alınmaması ve istenilen örgütlerin kurularak üye olunması şeklindedir. 87 sayılı sözleşme sendika kurma ve sendikalara üye

⁹ 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesinin Türkçe metni için bkz.: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

olma hakkını ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanıyarak örgütlenme hakkını kişi yönünden sınırlandırmamıştır. Dolayısıyla sözleşme çerçevesinde işçilerin yanında memur ve diğer kamu görevlilerinin de sendika kurma ve bu sendikalara üye olmaları açısından bir sorun bulunmamaktadır. Sendika Özgürlük Komitesinin kararlarında da 87 sayılı sözleşme kapsamına kamu görevlilerinin girdiği defaten belirtilmiştir¹⁰ (Gülmez, 1996a: 145; Ünsal, 1999: 25; Tosun, 2011: 78).

Sözleşmenin 2.maddesinde sendika kurma ve üye olma hakkı “çalışanlar” için tanımlanmıştır: “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.”

Bu maddedeki “herhangi bir ayırım yapılmaksızın” ifadesinden anlaşılabileceği üzere sözleşme kişi yönünden bir ayırıma gitmeyerek, işçilerle birlikte tüm kamu görevlileri için de sendikal hakları tanımaktadır. Ancak 9.maddede belirtildiği üzere kişi yönünden polis ve silahlı kuvvetler mensupları için istisna tanınmıştır: “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.”

Sözleşmeye göre silahlı kuvvetler personeli ile polislerin sendikal haklarının sınırlandırılabilmesi ya da tamamıyla ortadan kaldırmaya olanak tanındığı, konunun üye devletler görüşüne bırakıldığı düşünülebilir. Fakat Gülmez’e göre (1996a: 147) bu görüş sözleşme ile tutarlı değildir. Sözleşme ile silahlı kuvvetler personeli ve polisler ulusal mevzuat çerçevesince hangi ölçüde sınırlandırma getirileceği belirtilmektedir. Zira anılan iki grup kamu görevlisine sendikal özgürlük hakkının tanınmaması sözleşmenin esasına aykırılık teşkil edecektir.

¹⁰ Komite Bangladeş, Dominik Cumhuriyeti ve Ekvator ile ilgili çıkarlarını korumak amacıyla kamu görevlileri ile özel kesim çalışanları arasında ayırım yapılmasının hakkaniyete uygun olmadığı; Şili ile ilgili kamu görevlilerinin özel kesim çalışanları gibi sendika kurma, etkinlik düzenleme, devletin müdahalesi olmaksızın toplantılar yapma hakkının tanınması gerektiği konusunda örnek kararlar vermiştir. Daha fazla örnek karar için bkz.: Gülmez, 1996a: 145.

Sözleşmenin 3.maddesi örgütlenme hakkını güvence altına almaktadır: *“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 sakınmalıdır.”* 8.maddede de yasaların sözleşmede öngörülen güvencelere zarar veremeyeceği belirtilmektedir.

Sözleşmenin örgütlenme hakkının korunmasıyla ilgili 11.maddesi, taraf devletlere bu hakkın kullanımı için gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılmaktadır. Bu yükümlülük kamu görevlilerinin örgütlenebilmeleriyle ilgili tedbirleri de kapsamaktadır: *“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.”*

Sözleşmede toplu sözleşme ve grev konularında herhangi bir kavramsal ifade kullanılmamıştır. Lakin ILO için sendikal haklar bir bütün olarak kabul edildiği için bu sözleşmenin de aynı doğrultuda değerlendirilmesi gerekmektedir. Sendikal örgütlenme hakkı sendika kurma, sendikalara üye olma, toplu sözleşme ve grev haklarını da kapsamaktadır (Kutal, 2002b, 141; Yorğun, 2011: 156).

2.1.3.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

18 Haziran 1949 tarihinde gerçekleşen ILO toplantısında, teşkilatlanma ve kolektif müzakere hakkına yönelik gündeme taşınan teklifler sözleşme haline dönüştürülerek 1 Temmuz 1949 tarihinde 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi¹¹ kabul edilmiştir. Türkiye sözleşmeyi 14 Ağustos 1951 tarihinde onaylayarak resmi gazetede yayımlamış, 23 Ocak 1952 tarihinde de yürürlüğe girmesi sağlanmıştır.

¹¹ 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesinin Türkçe metni için bkz.: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377267/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

Dönemin Çalışma Bakanlığı Araştırma Kurulunda görevli Cahit Talas, sözleşmenin onaylanmasında hızlandırıcı rol oynamıştır (Gülmez, 1996a: 152).

98 sayılı sözleşme, 87 sayılı sözleşmeyi tamamlayıcı niteliktedir. Sözleşme, çalışanların işverene karşı korunması ilkesini benimsemiştir. Çalışanın bir sendikaya girmesi ya da çıkmasını engelleyici eylemler ile çalışanın bir sendikaya üye olması ya da sendikal eylemlere katılmış olmasından dolayı işten çıkarılması eylemlerine karşı sözleşme ile koruma sağlanmaktadır. 98 sayılı sözleşme 5.maddesi ile 87 sayılı sözleşmedeki gibi silahlı kuvvetler personeli ve polisler için belirlenecek ölçüyü ulusal mevzuata bırakmaktadır. Bu açıdan iki belge arasında benzerlik söz konusu olsa da 6.maddesindeki *“Bu sözleşme, devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez.”* ifadesi ile kişi yönünden kapsamın daraltılmasına imkân vermektedir. Bu maddenin kamu görevlilerinin/devlet memurlarının tümünü ilgilendirdiği gibi çıkarım yapılsa da Gülmez (1996a: 153) bu görüşe katılmamaktadır. Gülmez’e göre, maddenin İngilizce ve Fransızca metinleri arasında fark olup, İngilizce metinde sözleşme tarafından etkilenecek çalışanlar için *“devlet yönetiminde görevli memurlar”* şeklinde çevrilecek olan *“public servants engaged in the administration of the State”* ifadesi kullanılmıştır. Fransızca *“devlet memurları”*, İngilizce *“devlet yönetiminde görevli devlet memurları”* şeklindeki çeviri, ülkelere göre devlet memurları tanımındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Bu durumdan dolayı ILO denetim organlarınca İngilizce ve Fransızca metinlerdeki farklar göz önünde bulundurularak dar anlamdaki kamu görevlileri tanımına giren çalışanların sözleşme kapsamına girdiği şeklinde yorumlanmaktadır (Koç, 2001: 7; Özerkmen, 1998: 437).

Ünsal da (1999: 26) bu hususu benzer şekilde yorumlamış, sadece devlet gücünü kullananların kapsam dışı olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan bir kamu görevlileri sendikası tarafından çıkarılan dergide, aynı madde sadece işçilerle işverenlerin haklarını kapsamakta olduğu şeklinde yorumlanmıştır (Sarı, 2009: 14)!

Talas, sözleşmenin onaylanmasında herhangi bir sorun ile karşılaşılması için kamu görevlilerinin kapsandığı hususunu açık etmediklerini bir söyleşide anlatmıştır

(Talas, 15.01.2022). Hükümet de bu görüşü resmi olarak savunmuş, sözleşmenin devlet memurları için geçerli olmadığını 1996 yılında Standartları Uygulama Komitesinde belirtmiştir. Lakin Uzmanlar Komitesi tarafından hükümete sözleşmenin kapsadığı kişiler bakımından bir ayırıma gitmesi gerektiği hatırlatılmıştır (ILO, 2018: 27).

Sözleşmenin uygulanması ile ilgili ILO Uzmanlar Komitesi kararlarına bakıldığında, devlet yönetimi görevlileri dışında kalan tüm kamu görevlilerinin sendikal problemlerinin çözüme kavuşturulmasında toplu pazarlık hakkını kullanabilmeleri gerektiği belirtilmektedir. Bu konudaki örnek kararlardan birisi 1990 yılında alınmış, Türkiye’de sözleşmeli personelin kapsam içinde olduğu belirtilmiştir (Gülmez, 1996a: 156). Sonuç olarak örgütlenme ve toplu pazarlık açısından sözleşme kapsamına giren kamu görevlileri, devlet gücünü kullanmayarak kamu hizmeti gören çalışanlardan oluşmaktadır.

Ayrıca sözleşme tüm kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından yararlandırılmasını ve kamu kesiminde ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de toplu pazarlık sisteminden faydalanılmasını vurgulamaktadır. Bu sözleşme ile kamu görevlileri açısından ücret ve çalışma koşullarının toplu pazarlık yolu ile müzakere edilmesinin altı çizilerek bir güvence sağlama amacı güdülmüştür (Kocaoğlu, 1999: 157-158).

2.1.3.3. 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme

ILO tarafından 7 Haziran 1978 tarihinde kabul edilen 151 sayılı sözleşme,¹ Türkiye’de 25 Şubat 1993 tarihinde resmi gazetede yayımlanmış ve 12 Temmuz 1993 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.

¹ 151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşmenin Türkçe metni için bkz.:

151 sayılı sözleşme, 87 ve 98 sayılı temel sözleşmelerden yaklaşık 30 yıl sonra, çalışma ilişkilerindeki yeni ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Bütün dünyadaki ekonomik, teknolojik ve üretime bağlı değişiklikler istihdamı etkilemiş, diğer taraftan yukarıda anlatıldığı üzere 98 sayılı sözleşmenin kapsamına giren kamu görevlileri ile ilgili yorum farklılıkları yeni bir sözleşmeyi adeta gerekli kılmıştır. Dolayısıyla 151 sayılı sözleşme 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde belirtilen hususları kamu görevlileri açısından yeniden ele alarak tanıyan bir nitelik taşımaktadır.

151 sayılı sözleşme prensip olarak tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır. Yalnız daha önceki hakları güvence altına alma gayesi taşıdığı için, önceki bir sözleşme ile daha geniş haklara sahip olan kamu görevlilerine hitap etmemektedir. Bu açıdan 151 sayılı sözleşme, “yedek” sözleşmedir (Gülmez, 1996a: 159; Kocaoğlu, 1999: 158).

151 sayılı sözleşme, iki grup kamu görevlisi için, içerdiği güvencelerden ne derece yararlanılacağını ulusal mevzuata bırakmıştır (m.1). Bu gruplardan ilki üst düzey kamu görevlileridir. İkincisi ise daha önceki sözleşmelerde anılan silahlı kuvvetler personeli ile polislerdir.

Sözleşmenin 5.maddesi kamu görevlileri sendikalarını kamu makamlarından bağımsız tutarak örgütlenme özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Aynı maddede kamu makamları tarafından her türlü müdahaleye karşı yasal düzenlemeler ile güvence sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Hatta kamu makamları tarafından yapılacak mali destekler de müdahaleci yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. 6.maddede kamu görevlilerinin sendikal faaliyette bulunabilmeleri için gerekli şartların sağlanması buna karşılık ise sendikal faaliyetler yoluyla kamu hizmetlerinin de aksamaması belirtilmektedir. Sözleşmenin 7.maddesi kamu görevlileri ile kamu makamlarının çalışma koşullarını müzakere edebilecek şartların sağlanması, teşvik edilmesini; uyumsuzluk olması durumunda ise sözleşmenin 8.maddesi kapsamında arabuluculuk, uzlaştırma ve

https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

tahkim yollarının kullanılmasını işaret etmektedir. Sözleşmenin 9.maddesi örgütlenme özgürlüğünün önemine vurgu yaparken, bu hakkın kişisel ve siyasal haklar içinde değerlendirildiği görülmektedir: *“Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasal haklardan yararlanacaklardır.”*

2.2.Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ulusal Dayanakları

Türkiye’de kamu görevlileri 1961 Anayasası ile örgütlenme hakkı için yasal zemin bulmuş, 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikalar Kanunu (DPSK) ile sendikalar kurulmaya başlamıştır. Fakat bu durum uzun sürmemiş 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmeleri yasaklanmıştır. 2001 yılı ise kamu görevlileri sendikacılığı için yeni bir dönüm noktası olmuş, 4688 sayılı kanun ile kamu görevlileri yeniden örgütlenme hakkı kazanmıştır.

2.2.1. 1982 Anayasası

Kamu görevlileri sendikacılığının ulusal dayanaklarının başında 1982 Anayasası gelmektedir. Anayasanın sendika kurma hakkı başlıklı 51.maddesine göre “çalışanlar ve işverenler” sendika kurma, kurulu sendikalara üye olma hakkına sahiptir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında bu hakkın ancak milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve kanunla sınırlanabileceği belirtilmektedir.

Anayasa 51/4. maddesi kamu görevlileri sendikacılığının ne şekilde düzenleneceğini göstermektedir: *“İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.”*

Anayasanın 53/3. maddesi 2010 yılındaki düzenleme ile kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı tanımıştır. 4.fıkarda toplu sözleşmede uyuşmazlık yaşanması

halinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabileceği, bu kurulun kararının kesin olduğu belirtilmektedir. Toplu sözleşmenin kapsamı ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulun yapısı için kanunla düzenleme işaret edilmiştir.

Grev hakkı ve lokavt başlıklı 54.madde incelendiğinde, Anayasanın açık bir şekilde kamu görevlileri için grev yasağı öngörmediği görülmektedir. Grev yasağı için DMK'da (m.27) düzenleme yapılmış, kamu görevlileri için grev yasaklanmıştır. 1982 Anayasasının kabulünün akabinde kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı olup olmadığına ilişkin tartışmalarda, Anayasanın açıkça yasaklamadığı bir hakkın prensip olarak var olduğu görüşü ortaya atılması ile kamu görevlileri sendikaları örgütlenmeye başlamıştır. Ancak örgütlenme hakkının güvence altına alınabilmesi için anayasal ya da kanuni düzenlemenin önemi de vurgulanmıştır.

Diğer taraftan Anayasanın 90.maddesi uyarınca kanunla onaylanan milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Hatta temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hüküm içermesi durumunda ise antlaşmaların esas alınacağı aynı kanun maddesinde belirtilmektedir.

2.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

14 Temmuz 1965 tarihinde kabul edilip, 23 Temmuz 1965 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren DMK, dönemin ihtiyaçlarına göre gözden geçirilerek birçok defa değişikliğe uğramıştır. Kanunun 22.maddesi devlet memurlarına sendika kurma ve kurulmuş sendikalara üye olmalarına izin vermektedir. Aynı kanunun 7/1. maddesi devlet memurları için siyasi partilere üye olma yasağını düzenlemiştir: *“Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.”*

Bu madde ile kamu görevlilerinin siyasi beyan ve eylemde bulunamayacakları açık şekilde belirtilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlileri sendikalarına üye olanların siyasi faaliyetlerde bulunması ve yöneticilerinin de siyasi partilerle ilişkisi kanunen engellenmiştir.

Kanunun 125.maddesi E fıkrasında “*Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.*” şeklinde ağır yaptırım hükümleri düzenlenmiştir. E fıkrasının a bendinde “*İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak*”, b bendinde “*Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek*” ve c bendinde “*Siyasi partiye girmek*” hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere kamu görevlileri için siyasi içerikli her türlü eylem bir daha devlet memurluğuna atanmama gibi çok ağır bir yaptırım ile yasaklanmıştır. Bu düzenleme aynı zamanda kamu görevlileri sendikaları için de siyasi faaliyet alanının sınırlarını üyeler ve yöneticiler açısından çizmektedir.

Kanunun 27.maddesi devlet memurları için grevi yasak sayarken greve ilişkin propaganda, teşebbüs, destek veya teşviki de yasaklamaktadır. Bu düzenleme kanunun ilk defa kabul edildiği 14 Temmuz 1965 tarihinden itibaren hiç değişikliğe uğramamıştır. Bu tarihten sonra Anayasanın 90.maddesi göz önünde bulundurularak taraf olunan temel hak ve hürriyet içerikli uluslararası sözleşmelere rağmen DMK’nın 27.maddesinde bir düzenleme yapılmamıştır. Demokratikleşme ve değişen iktidarlara rağmen bir düzenleme olmaması Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı bölümünde otoritenin konuya yaklaşımı bağlamında değerlendirilecektir. Lakin burada yasal düzenlemeler arasındaki uyumsuzluğun belirtilmesi gerekmektedir. Hatta kanunun ilk hali, Yasaklar bölümü 26.maddesi şu şekildedir: “*Devlet memurlarının, kamu hizmetlerini aksatacak şekilde*

memurluktan birlikte çekilmeleri yasaktır.” şeklinde düzenlenmişken daha sonra aynı maddede kanun koyucu yeniden düzenlemeye giderek yasağın kapsamını genişletmiştir: “Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.”

2.2.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

25 Haziran 2001 yılında kabul edilip 12 Temmuz 2001 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, meclis görüşmelerinde ifade edildiği üzere bir takım eksiklerle ve ileriki dönemde yeniden iyileştirme yapılması temennileri ile kabul edilmiştir. Hem iktidar hem de muhalefet partileri adına bu temennide bulunan milletvekilleri toplu sözleşme ve grev hakkının sendikal haklar açısından bir bütünü oluşturduğunu kabul ettiklerini belirtmişlerdir.¹

Kanunun birinci maddesi şu şekildedir: “*Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.*”

Kanunun 4.maddesinde kamu görevlileri sendikalarının hizmet kolu esasına göre kurulabileceği, meslek ya da işyeri esasına göre sendika kurulamayacağı belirtilirken hangi hizmet kollarında sendika kurulacağı da 5.maddede sıralanmaktadır. Yine kanunun

¹ 25 Haziran 2001 tarihinde TBMM’de gerçekleşen görüşmelere ilişkin meclis tutanakları için bkz.: <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil3/bas/b124m.htm>, 17 Kasım 2021.

15.maddesinde kamu görevlisi olduğu halde kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacaklar belirtilmiştir. Kamu görevlilerinin sendika üyelikleri ile ilgili uluslararası belgelerde sıklıkla bahsedilen polis ve silahlı kuvvetler mensupları bu madde kapsamında sendika üyesi olamamaktadır.

Kanunun ilk haline özellikle toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun olması bakımından eleştiri yapılmış, yukarıda da belirtildiği üzere kanunu çıkaran irade tarafından dahi ileride konu hakkında yeni düzenlemelerin yapılması temennileri meclis tutanaklarına geçmiştir. Nihayet 4 Nisan 2012 tarihinde 6289 sayılı kanun değişikliği yapılmasına dair kanunun 11 Nisan 2012 tarihinde resmi gazetede yayımlanması ile kanunun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olmuştur.

Kanunda daha önce kullanılan toplu görüşme ifadesi de toplu sözleşme olarak değiştirilmiştir. Kanunun 28.maddesinde toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması açısından kamu görevlileri arasında tek ayırım yapılabilecek hususun “toplu sözleşme ikramiyesi” olduğu belirtilmiştir. Bu hususta, Anayasa ve ILO’nun sözleşmeleri açısından hukuka aykırılık gerekçeleri ile Anayasa Mahkemesine dava açılmış, Mahkeme 25.06.2009 tarihinde oybirliği ile Anayasaya aykırılık kararı vermiştir. Daha sonra isim değişikliğine gidilerek uygulamanın devamı sağlanmış olsa da Anayasanın 51/1², 90³; 4688 sayılı kanunun 20/2.maddesi⁴ ile ILO sözleşmelerinden özellikle 151 sayılı sözleşmenin 5/3.maddesi⁵ açısından müdahaleci bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir (Arıcı, 2007: 23; Gülmez, 2011: 296; Yorgun, 2011: 162).

Yine toplu sözleşme konusunda uyuşmazlık halinde zorunlu tahkim uygulaması kanuna yönelik bir diğer eleştiridir (m.33). Uyuşmazlık halinde müracaat edilecek olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun üyelerinin salt çoğunluğunun Cumhurbaşkanı

² “Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.”

³ Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma ile ilgili madde.

⁴ “Sendika ve konfederasyonlar kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez.”

⁵ “Bir kamu makamının tahakkümü altında kamu görevlileri örgütlerinin kuruluşunu geliştirmeye veya kamu görevlileri örgütlerini bir kamu makamının kontrolü altında tutmak amacıyla mali veya diğer biçimlerde desteklemeye yönelik önlemler bu madde bakımından müdahaleci faaliyetler olarak kabul edilecektir.”

tarafından seçilmesi, kurulun bağımsız olmadığı yönünde düşünülmesine neden olmaktadır (m.34). Hem zorunlu tahkim hem de uyuşmazlık halinde başvurulacak kurulun yapısı nedeniyle kanunun adı toplu sözleşme olarak değişmişse de taraflar arasındaki müzakerenin gerçek anlamda bir toplu sözleşme seviyesine yükseldiğini düşündürmemektedir (Yorğun, 2011: 167; Arıcı, 2015: 214).

Yeni düzenleme ile daha önce sendika kurabilmek için en az 2 yıl kamu görevlisi olma şartı ortadan kaldırılmıştır. Kanunun 18.maddesine “sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi” ibaresi eklenip “haklı bir sebep olmadıkça ve” ifadesi çıkarılarak sendikal güvencenin artırılması yoluna gidilmiştir. Bir diğer değişiklik 19.maddede gerçekleştirilmiş ve “toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeterek” ifadesi ile daha çağdaş bir düzenleme yapılmıştır.

Muhakkak ki demokrasinin en büyük göstergelerinden birisi hukuki düzenlemelerdir. Kişilerin haklarını koruyup geliştirmesine yönelik düzenlemeler ülkenin de demokratik gelişme düzeyini ortaya koyar. Dolayısıyla 4688 sayılı kanunu kişisel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi adına önemli bir adım olarak yorumlamak mümkündür. 1969 yılında Kutal’ın, 8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilen 624 sayılı DPSK’nun önemli bir merhale olduğu, yetersizlikleri olsa da daha ileri bir mücadeleye basamak olacağına dair yorumu, 4688 sayılı kanun için de yapmak mümkündür. Elde edilen kazanımlar daha fazlası için mücadele gücü vermelidir.

2.3.Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Görüşler

İşçi sınıfı 19.yy’ın başlarından itibaren hak ve özgürlük mücadelesi adına örgütlenirken kamu görevlileri daha geç örgütlenmiştir. Bu hususta kamu görevlilerinin örgütlenme ihtiyacı yeterince hissetmemelerinin yanında, kamu görevlilerinin örgütlenmesinin olumsuz sonuçlar doğuracağı düşüncesi ile karşı çıkılması da etkili olmuştur. Kamu görevlilerinin örgütlenmesine yönelik eleştirilerin yoğunlaştığı başlıca konular devletin egemenlik gücü, kamu hizmeti ve yararının sürekliliği ile kamu kesiminde çalışanların devlet ile özdeşleştirilmeleri (sadakat yükümlülüğü) gelmektedir.

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarına yönelik tartışmalar zaman içinde kapsama ilişkin farklı görüşlere doğru kaymıştır. Bu dönüşüm, demokrasi kültürünün giderek yaygınlaşması ile ilişkili olup, bir yönüyle sendikalar için demokrasiye katkı sağlama ve buradan kendileri için daha fazla hak elde edebilme şansı vermektedir.

Hem dünyada hem de Türkiye’deki tartışmalar incelendiğinde, yaklaşım değişikliklerinin cereyan ettiği, bunun özellikle demokrasi kavramı ile birlikte geliştiği görülmektedir. Sendikal hakların tanınmasıyla ilgili tartışmalarda temel hak ve hürriyetlerin kapsamının genişlemesinin bir sonucu olarak kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına ilaveten grev hakkının da verilmesi konusunda genel bir yumuşama eğilimi söz konusudur.

Kamu görevlileri sendikacılığı konusundaki tartışmalar genel itibariyle ulusal menşelidir. Devletin yapısı, hâkim demokrasi kültürü gibi faktörlerin yanında yukarıda detaylı şekilde tartışılan kamu görevlisi ve memur kavramlarının ihtiva ettiği anlam da kamu görevlileri ile sendikal haklar arasındaki ilişkinin ülkeden ülkeye değişmesinde önemli rol oynamaktadır. Dolayısı ile mutlak bir mukayese yanıltıcı olacaktır. Lakin farklı ülkelerdeki tartışmaların gelişmişlik bakımından vereceği ipuçları, gelecek için öngöründe bulunmayı sağlayacaktır.

2.3.1. Örgütlenme Hakkına Yönelik Menfi ve Müspet Görüşler

Kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili tartışmalar her zaman olmuştur. Özellikle kamu görevlilerinin sendikalaşmasına karşı görüşler, örgütlenmenin gecikmesinde etkin rol oynamıştır. Devlet ile kamu görevlisinin aynı tarafta olup birbirinden ayrılamaz şekilde düşünülmesi bir pazarlığın yapılamayacağı sonucuna ulaştırmaktadır. Lakin bugün demokrasi kavramının gelişmesi ile örgütlenme karşıtı görüşler terk edilmektedir.

2.3.1.1. Devletin Egemenlik Hakkının İhlali

Egemenlik kavramının siyaset bilimine dâhil edilmesiyle herkes tarafından kabul edilen ortak bir tanım yapılamamıştır. Aynı zamanda yazarlar tarafından en çok tartışılan ama anlaşmaya varılamayan bir kavram olarak değerlendirmiştir (Lütem, 1947: 4). Genel manada egemenlik kavramı iç ve dış egemenlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dış egemenlik devletin diğer devletlere karşı bağımsızlığını ifade ederken, iç egemenlik ise devletin sınırları içerisinde her türlü gruba karşı olan üstünlüğü anlamına gelmektedir.

Literatürde devletin egemenliği doktrini olarak da ifade edilen görüşe göre devletin sahip olduğu yetkiler devredilemez ve paylaşılamaz. Demokratik ülkelerde devletin mutlak gücü tek elde toplaması yerine rejimin bir baskı aracına dönüşmemesi için gücün sınırlarının çizilmesi gerektiği savunulmaktadır. Lakin devlet egemenliği doktrininden beslenen görüş kamu görevlilerinin çalışma koşullarının sadece devlet tarafından belirlenebileceğini savunmaktadır. Dolayısıyla değil grev, toplu pazarlık ya da örgütlenme hakkının dahi verilmesi devletin egemenliğine karşı bir hareket olarak kabul edilmektedir.

Kuşkusuz devlet en üstün otoritedir. Bu otorite bir bütünü temsil etmektedir ve otoritenin bölünmesi mümkün değildir. Bu nedenle devlet ile kamu görevlisi arasındaki ilişki işçi-işveren arasındaki ilişkiden farklıdır. Devletin elindeki kamu gücü işverende bulunmamaktadır. Sözleşme ve statüye dayalı çalışma ilişkileri arasındaki en belirgin fark devletin gücüne bağlı olarak tek taraflı şartları belirleyebilmesidir. Kamu görevlilerinin devletle özel hukuka tabi sözleşme yapamaması örgütlenme karşıtı görüşlerin argümanları arasındadır. Bu husus yaklaşık 20.yüzyılın ortalarına kadar özellikle idare hukukçuları tarafından savunulmuştur. Lakin günümüze yaklaştıkça statünün sağladığı güvenceler karşısında mutlak müzakere edilemezlik düşüncesi terk edilmeye başlanmıştır. Bunun bir nedeni de kamu görevlilerinin tasnifi ve tamamının devletin asli ve sürekli hizmetinde çalışmıyor olmasının kabulüdür.

Kamu görevlisi ve işçi arasındaki temel fark statü ilişkisidir. Kamu görevlisi tek taraflı tasarruf ile tayin edilir, ücreti bütçe kanununa göre belirlenir hatta bağlı olduğu yasalarla hayatına dahi tesir edebilecek bir hiyerarşinin parçasıdır. Oysa işçi, işveren ile karşılıklı bir sözleşme yaparak bu hususları müzakere edebilme ehliyetine sahiptir (Esmein, 1928: 129, akt. Özyörük, 1956: 36).

20.yy'ın ortalarında ABD'de kamu görevlileri sendikacılığında ve toplu pazarlık faaliyetlerinde hızlı bir artış yaşanmış, toplu pazarlık süreci doğal olarak grevleri beraberinde getirmiştir. Bu grevler karşısında ABD'de ortaya konulan düşüncenin ana eksenini klasik İngiliz doktrinine dayandırılan “devletin üstünlüğü” ilkesi oluşturmuştur. Bu ilkeye göre kamu görevlileri vatandaşların isteklerini yerine getirmekle yükümlü olup, örneğin grev yolunu tercih etmelerinin vatandaşların istek ve iradelerine karşı bir eylem niteliği taşıdığı belirtilmiştir (Aboud, 1977: 109). 60'larda ABD'de bu gerekçe ile kamu görevlilerinin toplu pazarlık talepleri dahi kabul edilmemiş, örgütlenme hakkının iç egemenlik üzerinde olumsuz tesirleri olacağı tartışılmıştır.

Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına sahip olmaları gerektiğini savunan görüşe göre ise sendikalar otorite karşıtı olarak değerlendirilmemelidir. Bilakis kamu görevlileri kendilerini ilgilendiren mevzuata yönelik değişiklik talep edebilmelidir. Berthelemy kamu görevlilerini (hâkimiyet memurları-temşiyet¹⁸ memurları) ikiye ayırmaktadır. Devletin hâkimiyet hakkını kullananlara örgütlenme hakkı verilmemesi ama temşiyet memurları olarak ifade edilen ve hâkimiyet kullanımı dışında kalan kamu görevlileri için örgütlenme hakkı verilmesini savunmuştur.¹⁹ Fakat Berthelemy bu görüşünü ortaya koyduğu eserinin daha sonraki baskısında meslektaşları Esmein ve Duguit gibi kamu görevlileri sendikalarının kanuni teşekkül sayılmaması gerektiğini savunmuştur (Berthelemy, 1930: 65, akt. Özyörük, 1956: 40).

¹⁸ Yürütme, idare etme.

¹⁹ Bu ayırım ILO'nun 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'nde de yapılmıştır. Sözleşmenin 6.maddesi kamu gücünü kullanan kamu görevlilerini ayrı tutarak örgütlenme hakkı tanınmasını öngörmüştür. Bu maddenin Türkçe'ye çeviriminden kaynaklı sözleşmenin kamu görevlilerini kapsamadığı savunulmuştur. Bu husus ILO sözleşmelerinin değerlendirileceği bölümde detaylı olarak izah edilecektir.

Devleti kamu hizmeti kavramı ile açıklayarak kamu hukukunda çığır açtığı kabul edilen Duguit (Derbil, 1950: 28), kamu görevlilerinin sendikalaşmalarına şiddetle karşı olup, hükümetlerin bu gibi girişimlere müsaade etmemesi gerektiğini savunmuştur. Görüşleri ile idare hukuku alanında etkili olan Duguit'e göre (1923: 223, akt. Özyörük, 1956: 41) kamu görevlilerine sendikalaşma konusunda gösterilecek esneklik, modern devletin temel unsuru olan amme hizmetinin anlaşılması manasına gelmektedir. Bu görüş, ortaya konulduğu zaman içinde değerlendirilmelidir. Günümüzde kamu görevlilerinin ücret dâhil çalışma koşullarını müzakere edebilecekleri, yalnız kişi yönünden bir kısıtlamaya gidilebileceği görüşü baskındır. Uluslararası sözleşmeler de kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı için benzer şekilde düzenleme içermektedir.

Sonuç olarak sendikacılık genel itibari ile adil bir sosyal, ekonomik ve demokratik düzenin tesisine katkı sağlama gayesi gütmektedir. Özellikle de gelir dağılımında adaletsizliğin yaşandığı ülkelerde sendikacılık bir gereksinimdir. Bunun sağlanabilmesi için sendikaların siyasi partilerle işbirliğine gitmesi tabidir. Bu işbirliği sendika bağımsızlığı ya da devletin egemenlik hakkının ihlali açısından bir problem teşkil etmemektedir. Siyaset, toplumsal sorunların çözümüne yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Bu itibarla toplumun büyük bir kesimini temsil eden sendikalar da bu faaliyetlere katılabilmelidir (Talas, 1975: 3).

2.3.1.2. Sadakat Yükümlülüğüne Aykırılık

Kanunlarda belirtilen sadakat yükümlülüğü çerçevesince kamu görevlilerinin sendikalaşma yoluyla devlete karşı tutunacakları tavırların hukuk devleti anlayışına ve sadakat yükümlülüğüne uygun olmayacağı görüşü de erken dönem tartışmaların odağında yer almıştır. Kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilmesi devletin hiyerarşik yapısına zarar verecektir. Çünkü örgütlenme hakkına/gücüne sahip olan kamu görevlilerinin normlara karşı itaatsiz davranışlar sergileyecek olması ast-üst ilişkisini bozacaktır. Daha cesur hareket edecek kamu görevlileri kanunların öngörmediği hakları

talep ederken sadakat yükümlülüklerine aykırı hareket etmiş olacaktırlar (Burnaz, 2002: 24).

Kamu görevlilerinden, görevlilerini ifa sırasında hukuka uygun hareket etmeleri beklenmektedir. Başta Anayasa olmak üzere kanunlarca belirlenen görev ve sorumluluklar, sadakat yükümlülüğünün çerçevesini çizmektedir. Türkiye’de bu yükümlülük yasalarda belirtilmiştir. Anayasa’da (m.129/1) “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.*”, DMK’da ise (m.6/1)

“Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak aşağıdaki "Yemin Belgesi" ni imzalayarak göreve başlarlar.”

ifadeleri yer almaktadır.

Kamu görevlilerinin örgütlenerek, toplu pazarlık hakkı kullanarak veya grev yoluyla devlete karşı girişecekleri hareket, tutum, davranış sadakat yükümlülüğüne muhalif olarak değerlendirilmiştir. Lakin kamu görevlilerinin yasal sınırların dışında kalan konularda haklarını müzakere edebilmeleri günümüzde doğal bir hak olarak kabul edilmektedir.

2.3.1.3. Kamu Hizmetinin Aksaması/Sürekliliği

Kamu hizmetlerinin bir takım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan biri kamu hizmetinin sürekliliği ilkesidir. Kamu hizmeti, karşılığında bir kamu yararının olduğu ve bir ihtiyacı karşılama niteliği ile verilmektedir. Bu yönüyle hizmetin düzenli ve sürekli bir şekilde sunulması gerekmektedir. Aksi halde gereksinim karşılanamayacak ve kamu yararı gerçekleşemeyecektir. Kesintiye uğrayan kamu hizmeti toplumsal hayatı olumsuz etkileyecektir. Örneğin eğitim, sağlık, asayiş, ulaşım gibi hizmetlerde yaşanacak kesinti telafisi güç şartlar ortaya çıkacaktır. Bu nedenle kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesi, idare hukuku açısından önemli yer tutmaktadır. Hatta bu ilke idare hukuku

açısından varlık nedeni olarak değerlendirmekte, kamu hizmetinin sürekliliğini akamete uğratacak bir işlemin hukuka aykırı olduğundan hareketle eylemin de doğuracağı zarardan kişi/kişilerin sorumlu olduğunu ifade edilmektedir (Günday, 2006: 164).

Kamu görevlilerinin sendikalaşma yoluyla kamu hizmetlerinin aksayacağı endişesinin kaynağı, sendika üyesi kamu görevlisinin sendika amaçları doğrultusunda hareket ederek kamu yararını ikinci plana atacak olması gelmektedir. Sendika-siyaset ilişkisinin yoğunluğu bu endişeyi daha da güçlendirmektedir.

Kamu görevlilerinin örgütlenme ihtiyacı ekonomik, sosyal, demokratik ve mesleki hak ve çıkarlarını koruyup geliştirme amacına dayanmaktadır. Her ne kadar kamu görevlileri sendikacılığı işçi sendikacılığından geç başlamış olsa da zaman içinde ayrıcalıklarını kaybeden kamu görevlileri örgütlenme ihtiyacı hissetmiştir. Kamu görevlileri sendikacılığına karşı olan önyargılar, örgütlenmenin önündeki engellerin başında yer almaktadır.

Lakin sendikal mücadelenin amacı göz önünde bulundurulduğunda çalışma hayatındaki güçler arası dengesizliğin ancak örgütlü bir yapının ortaya konulması ile giderilebileceği açıktır. İşveren devlet dahi olsa hizmet koşullarını tek taraflı olarak belirlenmemesi gerektiği bugün olduğu gibi geçmişte de savunulmuştur (Tutum, 1976: 216).

2.3.2. Grev Hakkına Yönelik Müspet ve Menfi Görüşler

Kamu görevlilerine grev hakkı tanınması konusu literatürde tartışma konusu olup sınırlandırılmış grev hakkını savunan görüşler de bulunmaktadır. İsveç, Norveç, Belçika, Finlandiya, Kanada gibi ülkelerde kamu görevlilerine grev hakkı tanınmışken Türkiye’de kamu görevlileri için grev hakkı kanun ile yasaklanmıştır.²⁰

²⁰ DMK, kamu görevlilerine grev yasağını şu şekilde düzenlemektedir (m.26): “Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.” ve (m.27) “Devlet memurlarının greve karar

Bu durumu yerinde bulanların en önemli argümanları kamu hizmetinin sürekliliğinin sekteye uğraması tehlikesidir. Zira kamu görevlilerinin grev haklarını kullanmaları durumunda başta sağlık ve güvenlik olmak üzere benzeri kritik hizmetlerde sorunlar ortaya çıkacaktır. Bu hususun altını çizen Sıddık Sami Onar (1966: 1181), kamu görevlilerinin greve gitmek yoluyla sürekli sağlanmak zorunda olan hizmetlerin aksayacağını bunun da toplumsal ve ekonomik sorunlara neden olacağını belirtmektedir. İlâveten kamu görevlileri ile devlet arasında işçi-işveren arasındaki gibi bir çıkar çatışması olamayacağını da altını çizmektedir. Gözler de (2003: 298) benzer şekilde grev hakkının kamu hizmetinin süreklilik ilkesi ile bağdaşmadığına vurgu yapmaktadır. Grevin özellikle tahmin edilemeyecek boyutta zararları olabileceğini savunmaktadır.

Görüşleri ile Türkiye'deki idare hukuku üzerinde tesirleri olan Duguit, grevi fiili bir mücadele olarak görürken, hukukun bu mücadelenin başladığı yerde durduğunu belirtmektedir. Ona göre kamu görevlileri sözleşme serbestisine sahip olmadıklarından serbest rızadan bahsedilememektedir. Serbest rıza ile imzalanan sözleşmelerde iki taraf için riayet mecburiyeti söz konusudur. Lakin Akbay, bu hususa şerh düşmektedir. Akbay'a göre (1950: 104) iktisadi liberalizm rejiminde işçiler örgütlü olarak dahi sözleşme serbestisi hakkına sahip olsalar, bunun büyük bir kıymeti yoktur. Çünkü işçi karşısındaki işveren de örgütlüdür, üstelik sermaye gibi çok büyük bir müdafaa silahına sahiptir. Bir tarafta çalışmak için acil ihtiyaç hali söz konusudur ve bu ihtiyaç kötü çalışma koşullarının ekseriyetle kabulüne sebep olmaktadır. Kabul edilmelidir ki, sanayi devriminden itibaren çalışma şartlarındaki iyileşmelerin en büyük güç kaynağı grevlerdir. Lakin Akbay grevi daima çalışan lehine sonuç vermediği/vermeyeceğini savunmakta, hatta grevi tedavi edilmesi gereken bir hastalık olarak görmektedir. Ona göre devlet bir hukuk düzeni demektir ve grev için Türkiye açısından Batının taklidine teorik ve pratik açıdan bir sebep bulunmamaktadır. Aynı dönemlerde bir başka hukukçu Aksoy ise (1971:

vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler."

1) grevi “yüzyılın en önemli temel haklarından biri, hatta sosyal devlet çağına etkisi bakımından <1 numaralı olanı>” olarak ifade etmektedir.

Turan (1999: 12) ise konuya biraz farklı açıdan yaklaşarak, kamu görevlilerinin mevcut statüleri ile grev hakkı talebinde bulunulmaması gerektiğini düşünmektedir. Her ne kadar mevcut statü ile grev hakkı talep edilse ve örnek olarak da bazı Kuzey Avrupa ülkeleri gösterilse de, örneğin İsveç’te devlet de lokavt ilan edebilmektedir. Dolayısıyla mevcut düzenlemeler karşısında kamu görevlilerinin grev hakkı talebinde bulunmalarının doğru olmadığını belirten Turan, kamu görevlilerinin statü hukukundan vazgeçmeleri yolu ile ancak grev hakkı yolunun açılabileceğini belirtmektedir.

Bu görüşlerin yanında sendikal hakların bir bütün olması hasebiyle grev hakkı olmaksızın sadece örgütlenme hakkının dernek kurma hakkı ile eşdeğer olduğu düşünülebilir. Lakin grev hakkı olması durumunda işveren taraf olan devletin lokavt hakkından nasıl bahsedileceği bir başka sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü statü hukukuna tabi olan kamu görevlileri bir takım güvenceler ile koruma altındadırlar (Tunç: 2010: 103).

Kamu görevlilerine grev hakkın verilmemesi ile ilgili önemli ve haklı itirazlardan diğeri ise ekonomik güç ile ilgilidir (Dereli 1982: 367). Özel kesimde gerçekleştirilen grevde belirleyici olan ekonomik güç işverenin işçi kesiminin taleplerini kabul ya da reddetmesinde etkilidir. İşveren karını arttırmak ile fazladan maliyetlere katlanmak arasında karar vermektedir. Lakin aynı husus kamu kesiminde geçerli değildir. Halk, devlet tarafından sunulan hizmetlere ödediği vergiler ile karşılık vermektedir. Grev nedeniyle hizmetin aksamasının ekonomik sonuçlardan ziyade siyasi olurken aynı zamanda bu grevden halk da olumsuz etkilenecektir. Grev sonucunda şartların kabul edilmesi ve örneğin ücretlerin arttırılması da yine dolaylı olarak halk tarafından fazladan maliyet anlamına gelmektedir.

Kamu görevlilerine grev hakkı verilmemesi gerektiğini savunanlara karşı, sosyal ve ekonomik hakların korunması, geliştirilmesi ile etkili bir aktör olarak kamu görevlileri

sendikalarının faaliyetlerini sürdürmeleri gerektiğini savunanlar giderek artmaktadır. Kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olması gerektiğini düşünenlerin ortak düşünceleri, sendikaların varlık sebepleri açısından sendikal hakların bir bütün olduğudur.

Kutal (1969: 201), kamu görevlilerine sadece örgütlenme hakkı verilmesini yetersiz görmektedir. Çünkü grev hakkı olmaksızın kamu görevlileri sendikaları mücadele gücünden yoksun olacaktır. Dolayısıyla kamu görevlileri, mücadelelerini sendikal hakların kazanımı için geniş haklar içeren kanuni düzenleme yapılmasına yoğunlaştırmalıdır.

Kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanınması doğrudan kamu hizmetinin aksamasına yol açmamaktadır. Fakat kamu görevlilerinin örgütlendikten sonra grev haklarını kullanmaları durumunda kamu hizmetinin aksaması ağır sonuçlar doğurabilir. Yalnız bu görüş haklı kabul edilirse, benzer şekilde bu durumun özel sektör için de geçerli olması gerekmektedir. Dolayısıyla burada ortaya çıkan sonuç direk örgütlenme hakkına yönelik bir endişe değildir. Greve yönelik kısıtlamanın da mesleki değil, görülen işle ve kamu yararı ile olan ilişkisidir. Bu açıdan bakıldığında kamu görevlilerinin tamamını grev hakkından yoksun bırakmak yerine ILO Uzmanlar Komitesi raporlarında da geçtiği üzere sınırlı bir grev yasağı yolu tercih edilmelidir (Kutal, 2006: 95).

Grev hakkı ile birlikte toplu pazarlık hakkı yönetici-çalışan ilişkilerini düzenlemeye en etki yoldur. Eğer kamu görevlilerine grev hakkı tanınmaz ise, sendikalar doğal olarak siyasi aktörlerle işbirliği kurma yolları arayacaktır. Bu durum ise çalışanların çıkarlarının siyasi çıkarlar karşısında kaybedilmesi anlamına gelmektedir (Aboud, 1977: 111).

Gülmez (1996a: 107) grev yolunun tercih edilmesini, çalışma koşullarının iyileştirilmesi amaçlı görüp devletin egemenlik gücüne müdahale anlamı taşımadığını savunmaktadır. Çünkü egemenlik kavramı, otoriteyi paylaşma ve paylaşılan otoritenin içeriğini belirleme gücüne de sahip olmak demektir. Gülmez'e göre devletin egemenlik gücünü, kendi iradesi ile kamu görevlileri ile paylaşması, egemenlik hakkının ihlali olarak

değerlendirilmemelidir. Zira grev hakkı, sendika özgürlüğüne sıkıca bağlanmış bir haktır. Dolayısıyla toplu pazarlık açısından grevin tamamlayıcı bir fonksiyonu olduğu Gülmez göre tartışmaya dahi kapalıdır.

Ünsal ise (1999: 109) grev yasağının bütün kamu görevlilerini içermesini bir haksızlık olarak görmekte ve kısıtlamanın sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Ünsal, aksamalı durumunda halkın sağlığını ve güvenliğini tehdit edecek kamu hizmetlerinde çalışanlar ayrı tutularak kamu görevlileri sendikalarına kısıtlı bir grev hakkı tanınması gerektiğini savunmaktadır. Hatta onaylanan uluslararası sözleşmeler açısından kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasının bir yükümlülük olduğunu da belirtmektedir.

Konuya farklı açıdan yaklaşan Keyes (1954: 275), 1954 yılında, daha önce kamu hizmetlerinde gerçekleşen grevler için kamu yararına aykırılık gerekçesinin yasal sınırlar içinde kabul edilebilir olduğunu belirtmektedir. Fakat kamu yararının özel sektörü de içine alarak genişlemesinden ötürü kamu çıkarını çok fazla etkilemeyen hususlar açısından kavramların ve yasakların gözden geçirilmeye ihtiyaç olduğunu altını çizmiştir. Özel sektörün greve giderek kamu yararına büyük zarar verebileceği hususların gözden geçirilmesi gerektirirken; kamu yararının zarar görmediği, hükümetin egemen sıfatı ile değil de mülkiyete bağlı faaliyetlerinde grev hakkının tanınması gerektiği belirtilmektedir.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili Aydoğdu (2018: 279) tarafından yapılan çalışmada, kamu görevlilerine grev hakkı tanınması lakin Ünsal'ın da belirttiği gibi bu hakkın belirli hizmetleri kapsamaması gerektiği savunulmaktadır. Aydoğdu bu görüşünü öne sürerken Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin grev hakkının tüm kamu görevlilerine tanınmaması ile Danıştay'ın toplu iş bırakma eylemine bir gün katılan öğretmen aldıkları disiplin cezasını bozmasını örnek göstermiştir. Aydoğdu, grev hakkının kamu görevlileri açısından sınırlı olarak tanınmasını savunurken bu hakkın kullanılacağı durum açısından da toplu sözleşme görüşmeleri ile sınırlı tutulmasını önermektedir. Aynı zamanda yine kanun koyucunun grev hakkı ile ilgili belli bir süre sınırlaması getirmesini de önerileri arasında sıralayan Aydoğdu, keyfi uygulamalara karşı grev süresince ücret kesintisi uygulamasını hatta devletin lokavt hakkına sahip olabileceğini önermektedir.

Burada kamu görevlilerine grev hakkı verilmesini savunanlarla beraber, Anayasa'nın 90.maddesi gereği usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan sözleşmelerin kanun hükmü taşıdığından yola çıkılarak ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerinin varlığının kabul edilmesi gerektiği hatırlatılmalıdır. Gülmez'e göre DMK ile kamu görevlileri için öngörülen grev yasağı uluslararası sözleşmelere açık şekilde aykırılık teşkil etmektedir. Sendikal haklar bir bütün olduğu düşünüldüğünde ve fonksiyonlarının birbirini tamamladığından yola çıkarak grev hakkından yoksun olan kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık masasında etkili bir baskı unsuruna sahip olmadıkları açıktır. Bu hususu devletin egemenliğine karşı bir aykırılık olarak düşünmek, Dereli'ye göre (1982: 369) adeta devlete karşı açılan diğer davaları yok saymaktır.

Kamu görevlileri için imtiyazlı haklara sahip olmak ve iyi çalışma koşulları, yüz yıl öncesindeki gibi değildir. Bu durum kamu görevlilerini kendi hakları için mücadele etmeye sevk etmiş, bugün işçilere tanınan sendikal hakları elde ederek koşulları iyileştirme çabası amaca dönüşmüştür. Yalnız kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi, özellikle grev konusu uzun süre tartışılmalıdır. Meselenin tartışılıyor olması kamu görevlileri lehinedir. Zira demokrasilerde hak arama mücadelesi bu şekilde gerçekleştirilirken aynı zamanda demokrasi de bu tartışmalardan beslenmektedir.

Genel itibariyle kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması ile ilgili tartışmalar genellikle grev hakkı etrafında toplanmıştır. Devletin üstünlüğü ve egemenliği doktrinleri greve karşı itirazların ana gerekçeleridir. 1947 yılında New York Valisi Dewey, kamu görevlilerinin gerçekleştireceği grevi şu sözlerle ifade etmiştir: *"Hükümete karşı bir grev ancak hükümeti felce uğrattığı takdirde başarılı olabilir. Varlığını sürdürmek isteyen hiçbir halk buna izin vermez."* Kamu görevlileri sendikalarının grev hakkına karşı çıkanların grevi adeta devletin varlığına kast olarak görmeleri epey iddialı bir yaklaşımdır. İlerleyen yıllarda devletin üstünlüğü doktrinini savunanlar grev hakkının yasalaşmasına karşı, kamu görevlilerinin devleti ele geçirme yolunu açacağını iddia ederek eleştirilerini sürdürmüştür. Aynı zamanda grev, ücretleri arttıracak ama kar amacı gütmeyen devlet ancak vergileri arttırarak mali yükü topluma yansıtacaktır (Aboud, 1977: 110).

Dolayısıyla kamu düzeni hem devlet hem de toplum açısından sağlıklı hale gelecektir. Fakat o günden bugüne koşullar değişmiş, sivil toplumun önemi artmış, sosyal diyalogun katkısı yadsınamaz hale gelmiştir. Bu açıdan sırtını greve yaslayabilen bir toplu pazarlık, müzakerenin önündeki sütreleri ortadan kaldıracak ve sosyal, ekonomik ve demokratik koşulları her iki taraf açısından daha ileri taşıyacaktır. Aksi halde mücadele gücü olmaksızın kamu görevlileri sendikaları tali yollar arayacaktır. Ayrıca kamu görevlilerine grev hakkı verilse dahi toplumsal özelliklere bağlı olarak bu hakkın kullanımında çekinceler görülebilir. Yasal düzenlemeler bu çekincenin boyutunun en önemli belirleyicisidir (Scherer, 1977: 120; Özerkmen, 1998: 434).

Diğer taraftan işçi-memur ayrımı konusu da sendikal haklarla ilgili temel problemlerden biridir. Sosyo-ekonomik açıdan işçinin belli bir ücret karşılığı bağımlı çalışan olduğundan hareketle aynı hususun kamu görevlileri için de geçerli olduğu pek çok akademisyen tarafından ifade edilmiştir (Işıklı, 1971: 185; Yorğun, 2011: 148). Hatta 1990 yılında gerçekleştirilen “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu” sonuç bildirgesinde bu ayrımın yapay olduğu katılımcıların genel kanısı olarak deklare edilmiştir (Mülkiyeliler Birliği, 1991: 116).

Sendikal haklar bir bütünün ayrılmaz parçalarıdır ve birbirlerini tamamlamaktadırlar. Grev hakkı olmaksızın toplu sözleşme hakkı taraflar arasındaki dengeyi bozmaktadır. Kamu görevlileriyle ilgili belki de tüm dünyada en tartışmalı konuların başında grev hakkı gelmektedir. Kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik itirazlar olsa da sendikacılık fonksiyonlarının tam olarak yerine getirilebilmesi için üç bölünmez hakkın da bir arada kullanılabilmesi gerekmektedir. Grev hakkının tanınması devletin egemenlik ya da otorite gücünün paylaşılması olarak nitelendirilebilir. Meseleye salt uluslararası normlara uyum gerektiği perspektifinden bakmak bazı yönleri görmeyi engelleyebilir. Örneğin İsveç’te subay ve polislerin grev hakkı dâhil tüm sendikal haklara sahip olması, bir model olarak Türkiye’nin devlet geleneği ve kültür yapısından bağımsız değerlendirilmemelidir. Ayrıca tecrübi birikim eksikliği, gelenek oluşturamamış sendikacılık bu hakkın verilmesinde daha yumuşak bir geçişi gerekli kılmaktadır.

Özellikle kurumsallaşmış katılma mekanizmaları ile iletişim kanallarının açılması ve kamu görevlilerinin yönetime katılması, kendilerini ilgilendiren konularda yasal açıdan görüş verebilme ehliyetlerine kavuşmaları grev hakkına çok fazla ihtiyaç duyulmamasını sağlayacaktır. Bunun üzerine de sınırlı süreli ya da sınırlı konulu (toplu sözleşme) gibi seçenekler ile tanınacak grev hakkı tarafları memnun edebilir.

2.4. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ortaya Çıkışı

Kamu görevlilerinin sendikalaşmalarında en önemli faktör 19.yy'dan itibaren işçi sendikalarının sanayileşmiş ülkelerde kat ettikleri yoldur. İşçi sınıfı, çalışma koşullarının giderek kötüleşmesi karşısında örgütlenerek sendikaların temellerini atarken aynı dönemlerde kamu görevlileri ayrıcalıklı konumda oldukları için sendikalaşma ihtiyacı duymamıştır.

Diğer taraftan genel itibariyle kamu görevlileri arasında sendikalaşma eğilimi, işçilere kıyasla daha geç başlamış ve hakların elde edilmesi de yine daha geç olmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasında en büyük etken, sendikalaşmayı ortaya çıkaran işçi kesiminin özel sermayenin faaliyet alanında ortaya çıkmış olması yatmaktadır. Aynı dönemde devletteki istihdam daha sınırlıdır (Işıklı, 1976: 6).

Hukuk alanındaki gelişmelerle birlikte sanayi işçilerinin yanı sıra tarım işçileri, serbest meslek mensupları gibi gruplar da örgütlenmeye başlamıştır. Giderek genişleyen sendika kavramı zaman içinde ayrıcalıklarını kaybetmeye başlayan kamu görevlileri ile bir noktada kesişmiştir. Diğer taraftan Birinci Dünya Savaşı sonrası kurulan ILO, çalışma hayatındaki örgütlenmeyi daha fonksiyonel hale getirirken “işçi” kavramı yerine “çalışan” kavramını kullanarak örgütlenmenin sınırlarını ilkesel olarak geniş tutmuştur (Turan, 1999: 2).

Kamu görevlilerinin örgütlenme çabaları sürekli itirazlarla karşılaşmıştır. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra bu itirazlarda azalma eğilimi görülmüştür. Lakin kamu görevlilerinin sendikalaşmasını geciktiren en önemli faktörlerin başında devletle olan ilişkisi nedeniyle örgütlenmeye ilişkin itirazlar rol oynamıştır. Bugün kamu

görevlilerinin örgütlenme özgürlüğüne dair tartışmalar büyük ölçüde geride bırakılmışken, konu daha çok kullanımının tehlike arz ettiği düşünülen grev hakkının verilip verilmemesi üzerine yoğunlaşmaktadır (Kutal, 1969: 169; Mutlu, 2001: 20; Aydoğdu, 2018: 273).

Greve yönelik itirazlar kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına karşı çıkılmasının da önemli gerekçesi olmuştur. Sendikal hakların bütün olduğu ve örgütlenen çalışanların yasak olsa bile grev hakkını kullanmak isteyecekleri düşüncesiyle sürekli engelleme ile karşılaşmıştır. Elbette sendikalaşma hakkı ile grev hakkı yakından ilişkilidir. Ama uygulamada görülmüştür ki, bu haklar Türkiye’de olduğu gibi ayrı tutulabilmekte ve grev hakkı verilmeksizin sendikal örgütlenme hakkı tanınabilmektedir.

Bu hususlara ilaveten kamu görevlileri ile kamu işçilerinin yakınlaşması da örgütlenme yolunu açmıştır. Devletin giderek ekonomik ve sosyal hayatta kendini göstermesi ile bir taraftan kamu görevlilerinin sayısı artarken diğer taraftan da devlet tarafından istihdam edilen işçi sayısında artış yaşanmıştır. Bu durum kamu görevlileri ile işçileri birbirine yakınlaştırmıştır. Bu işbirliği ortamı zaman içerisinde ideolojik birlikteliği de beraberinde getirmiştir (Turan, 1999: 5).

Kamu görevlileri sendikalarının ortaya çıkmasında anılan faktörlerin dışında demokrasi kavramının gelişmesi, temel hak ve hürriyetlerin yaygınlaşması, hükümdar devlet anlayışının terk edilerek sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması gibi etmenler de rol oynamıştır. Ayrıca kamu sektörünün özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası büyümesi ile daha çok kamu görevlisinin istihdam edilmesi, kamu görevlilerinin örgütlenme ihtiyaçlarını tetiklemiştir. Demokrasi kavramının giderek yaygınlaşması, devletlerin kamu görevlilerinin örgütlenmesine de müsaade etmesini sağlamıştır.

Demokrasinin gelişmesi, tecrübe ve tartışma dolu bir geçmişe sahiptir. 1689 yılında İngiltere’de parlamento tarafından kabul edilen Haklar Bildirgesi (Bill of Rights) kralın hukuka saygı göstermek zorunda olduğuna yönelik yasal düzenleme içerirken, 1776 yılında ABD’deki Bağımsızlık Bildirgesi ve 1789 yılında Fransa’daki İnsan ve Yurttaş

Hakları Bildirgesi egemenliğin sahibi olarak halkı işaret etmiştir. İsveç'te 1720 Anayasası ile idari ve siyasi karar alma fonksiyonlarının tek elde toplanmasının tiranlığa yol açacağı düşüncesi ile siyasi karar organı üyelerinin idari karar alma organlarına üye olamayacakları belirtilmiştir (Chapman, 1970: 10). Bu gelişmeler demokrasinin yükselişi anlamına gelirken bugünkü modern devletin de temellerini atmıştır. Max Weber'in bürokrasi olarak adlandırdığı kamusal yönetimin karakteristik özelliklerinin anlaşılması da modern devlette kamu görevlisi figürünün oluşum koşullarının analizi ile mümkündür (Dreyfus, 2014: 17). Avrupa'da ülkelerin erken dönemden itibaren rejim değişikliğine kendiliğinden gitmeleri kamu görevlileri sendikacılığının bugünkü durumunu daha rahat anlamlandırmamızı sağlamaktadır.

2.5. Farklı Ülkelerde Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığının mevcut durumunu değerlendirebilmek için kamu görevlileri sendikacılığını ortaya çıkaran tarihsel süreç incelenerek, bugün farklı ülkelerde tanınan haklar açısından analize ihtiyaç duyulmaktadır. Mukayeseli değerlendirme, Türkiye için güçlü-zayıf yönleri ve fırsatları-tehditleri ortaya koymaya yarayacaktır. Bu itibarla farklı ülkelerde kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi incelenirken uluslararası dayanaklar ışığında ülkedeki hakların kazanım koşulları ve gelenek oluşumunun izleri aranacaktır. Bu yolla Türkiye'deki mevcut durum ve problemler anlamlandırılmaya çalışılacaktır.

ABD, Fransa, İngiltere gibi ülkelerde kamu görevlisi statüsünün özel bir biçimde düşünülmesinin sebebini sadece gerçekleştirilen reformlarla açıklamak yeterli değildir. İdari uygulamalar, kurumsal anlayışlar vb.'nden de daha önemli bir husus bulunmaktadır. Bu husus belli bir sürece yayılan "tartışmalardır" (Dreyfus, 2014: 56). Bu tartışmalar, Türkiye'deki tartışmalarla mukayese edilerek bugün Türkiye'deki kamu görevlileri sendikacılığına dair çıkarımlar yapılmalıdır. Türkiye için idare hukuku açısından özellikle Fransa örneğinin sahip olduğu özel anlam, bu ülkedeki tartışmalara daha çok dikkat edilmesini gerektirmektedir.

ABD liberalizmin beşiği olması hasebiyle meseleye yaklaşım açısından kıymetli bir örnektir. Ayrıca birinci bölümde değerlendirildiği üzere bu ülkedeki kamu yönetiminin gelişim seyri ve kamu görevlileri sendikacılığının gelişimindeki önemli tartışmalar açısından örnek olarak seçilmiştir. ABD'nin Türkiye açısından bir diğer önemi ise yaklaşık yüz yıl önce bu ülkeye göçmen olarak giden Türklerin gerçekleştirdikleri başarıya ulaşmış grevlerdir. Bu hususa “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi” bölümünde değinilecektir.

İngiltere sanayi devriminin gerçekleştiği ve sendikacılığın başladığı yer olması hasebi ile mutlaka değerlendirilmesi gereken bir ülke olduğu için seçilmişken, Almanya kamu görevlilerinin prestijli sayıldığı ve Türkiye ile geçmişten bugüne olan yakın münasebeti dolayısıyla tercih edilmiştir. Son olarak Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığında farklı bir yeri olan ve de kamu görevlilerine sendikal haklar açısından en geniş hakları sunan ülke olması hasebiyle İsveç örneği değerlendirilecektir.

2.5.1. Fransa

Fransa, Türkiye için özellikle kamu personel rejimi ve idare hukuku açısından model alınan ülke olarak farklı bir öneme sahiptir. Türk kamu personel hukuku için Osmanlı’dan beri Fransa model alınan ülke olmuştur (Kutal, 2002b: 134). Bu etkinin yansımaları birinci bölümde detaylı olarak değerlendirilmiştir.

Günümüzde Fransa’da kamu görevlileri, sendikal haklar açısından önemli ayrıcalıklara sahiptir. Lakin Fransa’nın bugününü değerlendirebilmek için geçmişteki tecrübelerini incelemek gerekmektedir. Bu husus hem Fransa’nın kat ettiği yolu görmek için önemlidir hem de Fransa’yı model alan Türkiye için mukayese şansı vermektedir.

Fransa, kamu görevlilerine tanınan sendikal haklar bakımından olumlu örnek gösterilebilecek ülkeler arasındadır. Fransa’nın bugün demokrasi ve hürriyetler temelinde kamu görevlileri için sağladığı haklar çok uzun yıllara dayanan tecrübenin yansımasıdır.

Eski rejim olarak adlandırılan Fransız Devrimi öncesi dönem yasakların hâkim olduğu yıllardır. 1305 yılında Fransa Kralı Güzel Philippe, beş kişiden fazlasının bir araya gelmesini yasaklamıştır (Kalkandelen, 1968: 25). Bu yasak uzun yıllar sürdürülmüş hatta zamanla daha katı kurallar getirilmiştir. 1629'da Richelieu, dini kardeşlik mahiyetindeki buluşmaları da bu yasaklara dâhil etmiştir. 1791 yılında Le Chapelier isimli vekil, (sözde) vatandaşların müşterek menfaatleri için birleşmelerini yasak eden kanunun meclisten geçmesini sağlamıştır. Aynı yıl siyasi kulüp ve dernekler yasaklanmıştır. 1884 yılında işçiler için sendika kurma hürriyeti kısıtlı da (İktisadi, sınai, ticari ve zirai alanlarda) olsa kanunen kabul edilmiştir. Bu kanun sonrasında diğçi ve ebelerin kurdukları sendikalara yönelik itirazlar, 1892 yılında kanunun genişlemesini sağlamıştır. Fakat aynı kanun devlet teşkilatında çalışanlara sendika kurma müsaadesi vermemiştir. Ancak 1901 yılında tüm Fransız vatandaşları için dernek kurma özgürlüğü tanınmıştır (Özyörük, 1956: 16-19).

Fransa'da kamu görevlileri ilk olarak 1855 yılında şose²¹, köprü, maden çalışanları olarak kurdukları birlikler ile örgütlenmeye başlamıştır (Bülbül, 2009: 35; Cerev, 2013: 149). Yalnız bu örgütler Osmanlı'daki Ameleperver Cemiyeti gibi yardımlaşma derneği hüviyetindedir. 1887 yılında öğretmenler biraz daha mesleki konulardaki sorunlara yönelik birlikler kurmaya başlamıştır (Siene Öğretmenler Birliği). 1889 yılında vergi memurları yağmurlu havalarda kullanmak üzere talep ettikleri pelerinler için dayanışma sergilemiştir. Bu örnekler Fransa'da idare ile kamu görevlileri arasındaki mücadelenin de başlangıcı sayılmaktadır. Kamu görevlileri siyaset ile kurdukları münasebet yoluyla etkili vekillerin desteğini sağlamış, grev teşebbüslerinde bulunmuştur. Bu mücadeleler idare tarafından hoş karşılanmamıştır. 1887 ve 1897 yıllarında Maarif Bakanları, kamu görevlilerinin hak arayışlarını anarşi olarak telakki etmiş, dönemin hukukçularından da benzer görüşler yüksek sesle dile getirilmiştir. 1894 yılına gelindiğinde vekil Fernand de Ramel tarafından kamu görevlilerine özgürce sendika kurabilmeleri talebi ile mecliste

²¹ Genellikle taş kırıkları üzerine kum döşenip silindirik geçirilerek yapılan yol.

yapılan oylama, kabineyi düşürerek ilk kez kamu görevlilerine sendika hakkı tanınması sağlamıştır (Özyörük, 1956: 24; Kalkandelen, 1968: 25).

1900'lere değin ki tartışmalar sonraki dönemde de devam etmiştir. Özellikle idare hukuku alanında söz sahibi Esmein, Duguit, Faure, Bertelemy gibi akademisyenler kamu görevlisi sendikalarının kanuni sayılamayacağını, kamu görevlilerinin mesleki menfaatleri için örgütlenemeyeceklerini ifade etmiştir. Bir yönüyle dönemin hâkim demokrasi, temel hak ve hürriyet düşüncesi ve elbette devletin bölünmez bütünlüğünün muhafazası açısından bu görüşler yaygın olmakla birlikte, sendikalar için yasal dayanağın olmaması da hukukçuların görüşlerinin kamu görevlileri sendikacılığına karşı menfi olmasında etkili olmuştur.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili günümüz Türkiye'sindeki bazı tartışmalar, Fransa'da 1900'lerin başından yapılmış, kamu görevlilerine grev hakkı verilmemesi gerektiği görüşü ağırlıklı olarak savunulmuştur. Duguit ve Hauriou gibi dönemin önde gelen idare hukukçuları grevi bir suç kabul etmiş hatta toplumun bir kesiminin diğer kesimine karşı gerçekleştirdiği bir savaş olarak nitelendirmiştir. Bu dönemde grev kamu hizmetlerinin devamı ilkesi ile bağdaştırılamamıştır. Bütün bu tartışmalar 1946 yılında grevin anayasal bir hak olarak tanınmasından sonra son bulmuştur.

Tartışmalar ve edinilen tecrübe ile 1946 yılında kamu görevlileri; polis, silahlı kuvvetler mensupları, cezaevi çalışanları, hâkimler ve bazı bakanlık çalışanları hariç sendikal haklarına kavuşmuştur. 1946 Anayasası başlangıç hükümleri ile kamu görevlilerinin grev dâhil sendikal hakları güvence altına alınmıştır. Kamu düzenini bozacak nitelikteki grevler, asgari kamu hizmetlerinin sürdürülmesini sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Bu sayede hem kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi korunmuş hem de kamu görevlilerine grev hakkı tanınmıştır (Sevgili Gençay, 2014: 236). Grev hakkıyla ilgili yapılan düzenlemeye göre kamu görevlileri greve gidebilmeleri için beş gün öncesinden idareye bildirim yapmalıdır. Bu bildirimde grev yeri, saati, süresi, gerekçesi

vb. detaylı olarak anlatılmalıdır. Ayrıca greve katılan kamu görevlilerinin ücretlerinden belli oranlarda kesinti yapılmaktadır (Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 133).

Günümüzde Fransız kamu yönetimi, demokratikleşmenin en önemli temsilcilerinden biri olarak kabul edilmektedir. 1946 Anayasasında kamu görevlileri için sendika ve grev hakkı ile birlikte yönetime katılma hakkı da tanınmıştır. 1906 yılında PTT’de başlayan danişsal nitelikli katılma mekanizmaları, uygulanmaya başlandıktan kırk yıl sonra hukuki güvence kazanmıştır. Katılma hakkına dair konular da Anayasa tarafından geniş tutulmuştur. Kamu hizmetlerinin düzenlenmesi, işleyişi, statü kurallarının hazırlanması, sosyal-kültürel etkinlikler gibi pek çok konuda kamu görevlileri katılma hakkından yararlanmaktadır (Gülmez, 1993: 113). Çalışanlara sendikal hakların anayasal güvence ile tanınmasının yanında komisyonlar marifeti ile çalışanların yönetime katılmaları, ast ve üstlerin eşit şekilde bu komisyonlarda temsil edilebilmeleri, kamu görevlileri arasına işbirliği ve diyalogu arttırmaktadır. Kamu görevlilerinin sözleşmeleri ile ilgili konular, bu komisyonlarda görüşülmek zorundadır. Örneğin aynı kurumda çalışıldığı halde görev değişikliği nedeniyle lojmandan çıkması istenilen kamu görevlisi tarafından dava açılmıştır. Bu hususun öncelikle komisyonda görüşülmesi gerektiği, bu görüşmenin yapılmadığı gerekçesi ile gerçekleştirilen işlem Danıştay tarafından iptal edilmiştir (Sevgili Gençay, 2014: 234). Bu karar komisyonların, Fransız kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin sendikal hakları çerçevesinde önemini ortaya koymaktadır.

Fransa kamu personel rejiminde kamu görevlilerinin yönetime katılımları teşvik edilmekte, komisyonlar eliyle görüşlerini yönetime aktarmaları sağlanmaktadır. Bu komisyonlar sayesinde kamu görevlileri sendikaları açısından uyuşmazlıklar grev kararına genellikle gerek kalmaksızın çözüme kavuşturulabilmektedir (Bülbul, 2009: 35).

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili tartışmaların odağında grev hakkı yer almaktadır. Aslında Fransa’da kamu hizmetlerini aksatmayacak şekilde tasarlanan grev hakkı, Türkiye’deki kamu düzeninin bozulacağı savı üzerine kurulan tezin hatalı olduğunu göstermektedir. Zira Fransa’da grev hakkıyla ilgili yapılan tartışmalar genellikle kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi üzerinden sürdürülmüştür.

Türkiye’de kamu görevlilerinin grev hakkından yoksun olmalarını savunanların en büyük gerekçelerinden birisi iş güvencesi meselesidir. Bir diğer mesele Türkiye’de 2010 yılında Devlet Personel Başkanlığı himayelerinde gerçekleştirilen “Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı”nda da tartışılan, kamu görevlilerinin grev hakkına karşılık devletin lokavt hakkı olması gerektiği görüşüdür. Lakin Türkiye’de gerçekleştirilen bu vb. tartışmalar, Fransa’daki kamu görevlileri sendikalarına ilişkin tarihsel tartışmalar içinde yer almamış, genellikle kişi hak ve hürriyetleri açısından mesele değerlendirilmiştir. Fransa’da kişi yönünden kısıtlı grev hakkı tanınmış lakin komisyonlar marifeti ile kamu görevlilerinin yönetime katılmaları sağlanarak grev ihtiyacı an aza indirilmiştir.

Fransa’daki özellikle 1900’lere değin ki tartışmalar ve kısmi de olsa kazanımlar göstermektedir ki, kamu görevlileri için siyasilerin ve hukukçuların (akademisyenlerin) görüşleri etkilidir. Dolayısıyla kamu görevlileri açısından bu gruplarla olan ilkesel münasebet son derece önemlidir. Bilhassa akademisyenlerin görüşleri doğrultusunda etki edilebilen vekiller kamu görevlilerinin hak ve hürriyetlerini daha fazla savunmaktadırlar.

2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de kamu görevlileri Avrupa’daki örneklerinden farklıdır. Bunun temel nedeni ABD’nin merkeziyetçi bir yapıda olmamasıdır. 50 eyaletten oluşan ABD’de eyaletler (federeler) kendi rejimini düzenleyebilmektedir. Bu nedenle ABD’de her eyalet kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili düzenleme yapabilmektedir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi ABD’de de sendikal hareketler başlangıç aşamasında, hoş karşılanmamıştır. Fakat çalışanlar çatışma yolundan ziyade toplumsal nizamın korunmasını gaye edinerek çalışma şartları ile ilgili taleplerde bulunmuştur (Özyörük, 1956: 58). 1820’lerde başlayan sendikacılık hareketi daha sonra birleşme teşebbüsleri ile devam etmiş, sendika karşıtı eylemler ve işverenlerin hukuki destek görmeleri sendikal mücadelenin olgunlaşmasını engellemiştir (Kalkandelen, 1968: 28).

ABD’de devlet hizmetinde çalışanlar arasındaki ilk birlik hareketine 1830’da öğretmenler arasında rastlanmaktadır. 1857 yılına Öğretmenler Birliği’nin (National Teacher’s Association) kurulmasından sonra (Ömürgönülşen ve Zengin, 2020: 426), 1871 yılında Polis Şefleri örgütlenerek mesleki dernek kurmuştur. Yine 1800’lerin sonuna doğru posta hizmetinde çalışanlar da örgütlenmeye başlamıştır. Özellikle posta çalışanlarının mücadeleleri diğer meslek gruplarını cesaretlendirmiştir (Kalkandelen, 1968: 28). 1888 yılında New York’ta mesleki birlik kuran postacılar işten atılmış akabinde gelişen olaylar neticesinde mesleki lobicilik gayreti sergileyen posta çalışanlarının Başkent Washington’a girmeleri yasaklanmıştır (Özyörük, 1956: 59). Bu nedenle eyleme dönük örgütlü hareketlerinden dolayı Amerikan posta çalışanlarının örgütlenmesini ilk sendikal örgüt olarak değerlendirenler de bulunmaktadır (Yazıcı, H., 2010: 11; Görmüş, 2012: 3).

Kısa sürede Amerikan Kongresi nezdinde ciddi ölçüde güç kazanan sendikalarla karşı fazladan tedbir alma ihtiyacı doğmuştur. Anayasa açısından açık bir yasak olmaması nedeniyle kanun yoluyla sendikalar engellenememiş lakin 1902 yılında Theodore Roosevelt bir bildiri ile kamu görevlilerinin şahsen veya sendikalar aracılığı ile kongreyi tahrik etmelerini yasaklamıştır. “Tıkaç” adı verilen emrin²² ortaya çıkardığı korku havası kamu görevlilerinin dilekçe hakkını bile kullanmaktan geri durmalarına neden olmuştur. Hastalığı nedeniyle görevden ayrılmış olan Urban A. Walker adlı posta memuru Zıpkın²³ adlı bir gazete çıkarmış ve “grev hayır, yayın evet!” sloganını sürekli kullanarak Amerikan sendikacılığının genel eğilimini ortaya koymuştur. Roosevelt’in emrine karşı mücadeleye girişen kamu görevlileri bu emrin kaldırılmasını isterken daha ağır bir emirle karşılaşmıştır. 1906 yılında Roosevelt’ten sonra başkan olan William Howard Taft, 1909 yılında kamu görevlilerinin örgütlenmesini ve kongre üyeleri ile doğrudan iletişime geçmelerini yasaklamıştır. Bu yolla kamu görevlilerinin haklarını savunan senatörlere bilgi akışı kesilmek istenmiştir (Özyörük, 1956: 61; Aydoğdu, 2018: 184).

²² Emir, ağızları kapatan bir tıkaca benzetilmesinden dolayı bu ad ile anılmıştır.

²³ Derginin orijinal adı: Harpoon.

Yasaklar ile kamu görevlilerinin kontrol edilebileceği düşünülürken, aksine tepkilerin artmasına ve meseleye eğilen kişiler etrafında toplanılmasına neden olunmuştur. La Follette isimli senatör, kamu görevlilerine mücadele imkânı verecek bir kanun tasarısı hazırlayıp kongreye sunmuş, tasarının ciddi taraftar bulması Başkan Taft'ın politika değişikliğine gitmesini sağlamıştır. Güçlü bir siyasi desteği arkalarına alan kamu görevlileri 24 Ağustos 1912 tarihinde Lloyd-La Follette kanununun çıkmasını sağlamıştır (Özyörük, 1956: 62).

Bu kanun ile sendikalar kongre ile sürekli temas kurabilmek için Başkent Washigton'da irtibat büroları açmış, kongre üyeleri ile yeniden iletişim kurma hakkı elde edilmiştir. Örgütlenme hakkı elde eden sendikalar, barışçıl yollarla mücadele etmiştir. Bu kanunun çıkması göstermiştir ki, kamu görevlileri sendikacılığı açısından daha önce (1902 ve 1909 yıllarında) ağır emirler çıkaran otorite, sadece birkaç yıl sonra etkili mücadele ve siyasi destek sayesinde geri adım atmak durumunda kalmıştır. Etkili mücadeleler sonunda, personeli temsil eden bir sendika ile resmi anlaşma yapan ilk federal kurum da Posta Departmanı olmuştur (Keyes, 1954: 268).

1912 yılında çıkan Llyod La Folette Kanunu ile çalışanların kongre ile doğrudan bilgi paylaşma hakkını elde etmeleri, bürokraside aristokratik bir hükümetin oluşmasını engellemiştir. Kongre üyesi Chuck Grassley, yüz yıl sonra bu kanunu değerlendirirken, iletişim hakkının engellenmesinin bürokraside dolandırıcılık ve rüşvetin önünü açacağını, hükümeti sorumlu tutabilmek için tüm kulak ve gözlere kongre olarak ihtiyaçları olduğunu belirtmiştir (Grassley, 22.02.2022).

1937 yılında dönemin başkanı Franklin D.Roosevelt, kamu görevlileri federasyon başkanı Luther C.Steward'a yazdığı mektupta; kamu görevlileri sendikalarının kurulması ve hak taleplerinin gayet doğal olduğu ve hatta bu sendikaların hükümet faaliyetleri açısından bir gereklilik olduğunu ifade etmiştir (Özyörük, 1956: 63-64). Bu mektup, otoritenin birkaç on yıl içinde sendikalara karşı bakış açısındaki değişikliği açık şekilde göstermektedir.

ABD’de kamu görevlileri grev yolu ile mücadeleyi pek tercih etmemiştir. Bilinen en önemli grevler I.Dünya Savaşı sonrasında artan fiyatlar ve alım gücünün azalması ile kamu görevlilerinin ekonomik sebeplerle gerçekleştirdiği, 1915 yılında West Virginia eyaleti Fairmont şehrinde posta memurları ile 1918 yılında Boston polisleri grevleridir. Bu grevler, münferit görüldükleri için uzun süre herhangi bir yasaklamaya yönelik düzenleme yapılmamıştır. Sadece posta memurlarının faaliyetlerini kısıtlayıcı tedbirler uygulanmıştır (Özyörük, 1956: 127; Ünsal, 1999: 28).

II.Dünya Savaşı, idarenin grev konusunda yeni tedbirler almasına yol açmıştır. Düzenleme ile grev yapılan fabrikalara el koyma ve burada çalışanları askere alıp yine aynı işyerinde çalıştırma yetkisi tanınmıştır. Savaş sonrası işçilerin birleşerek büyük bir federasyon kurmaları, grev hakkı konusunda yeni düzenleme ihtiyacı doğurmuştur. Zira işçi birliği tüzüğünde grev seçeneğinin kullanılmasının ana yol olmadığı, öncelikle ihtilaf yaşanan konuda barışçıl yolların tüketilmesi, greve gidilmeden önce federasyon başkanına bilgi verilme zorunluluğu olduğu, genel merkezden gelecek emir doğrultusunda hareket edileceği hususları belirtilmiştir. Grev seçeneği bu kadar zorlaştırılmasına rağmen bazı senatörlerin endişeleri greve karşı düzenleme yoluna gidilmesine neden olmuştur. Kamu görevlileri arasında grev yolunun pek tercih edilmiyor olması, çıkan kanuna karşı eleştirileri beraberinde getirmiştir. Konu hakkında eleştirilere kamu görevlileri üzerine yaptığı çalışmaları ile tanınan Sterling D.Spero da katılmıştır. Spero’ya göre (1948: 15, akt. Özyörük, 1956: 131) devletin, kamu görevliler ile olan münasebetinde yaşanacak ihtilaflı durumun neticesinde kullanılacak grev hakkını tehdit olarak görmesi ve buna engel olmaya çalışması daha büyük problemlere neden olacaktır. Meseleye özgürlükler perspektifinden bakan Spero, hükümet ve örgütlü çalışanlar arasındaki ilişkiler sorununu aslında daha büyük bir sorunun parçası olarak görmektedir. Asıl mesele, özgür bir toplumda, otorite ile özgürlük arasındaki denge sorunudur. Çözüm ise karşılıklı kısıtlama içeren pratik sınırlamalara bağlıdır (Spero, 1946 :153).

1946 yılındaki bütçe kanununda, devlet hizmetinde çalışanların hükümete karşı greve teşebbüs etmeleri halinde para ve hatta hapis cezası verileceği ifadesine yer

verilmiştir. Bu doğrultuda bütün kamu görevlilerine greve gidilmesi halinde ağır yaptırımlarla karşılaşılacağına dair bir taahhütname imzalatılmak istenmiştir.²⁴ Bütçe kanunundaki bir hüküm 1947 yılında çıkarılan Taft-Hartley Kanunu ile genelleştirilmiştir (Özyörük, 1956: 130). Bu kanun ile kamu görevlilerinin greve teşebbüsü dahi yasaklanmış, aksine hareketler ise meslekten men edilme gerekçesi olarak kabul edilmiştir. Federal kanunun birçok eyalette de kabul edilerek grev yasağı uygulanmıştır (Keyes, 1954: 272; Kalkandelen, 1968: 28). Aslında kamu görevlileri greve teşebbüs etmezken işçilerin oluşturduğu teşekkülün tüzüğündeki bir madde, idarenin kamu görevlilerine karşı bu denli ağır bir düzenlemeye gitmesine neden olmuştur.

1962 yılında Başkan Kennedy “Federal Sektörde Çalışan-Yönetim İşbirliği” başlıklı ve 10988 sayılı kararname ile kamu görevlilerinin yetkili sendikaları aracılığı ile toplu pazarlık sürecinin yürütülmesi ve akabinde toplu sözleşme imzalanması hakkı tanımıştır. Bu kararname ile getirilen toplu pazarlık usulünün “ücretlere ilişkin olmayan”, oldukça dar bir sorunlar dizisi için sınırlı konuları ele aldığı ifade edilmektedir (Gülmez, 1996a: 73). 17.01.1962 tarih ve 10988 sayılı Başkanlık Kararnamesi federal seviyedeki ilk düzenlemedir. Bu kararname ile hükümete ait işyerlerinde yapılan oylamada, çoğunluğu elde eden sendika yetkili sendika olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu kararname ile baskı altındaki memurlar sendikalara hızlı bir şekilde üye olmaya başlamış ve yeni sendikaların kurulması da hız kazanmıştır (Ünsal, 1999: 28).

Görülüşü üzere ABD’de kamu çalışanlarının örgütlenme çabaları 19.yy’a kadar gitmektedir. Ulusal Öğrenmenler Birliği ilk kamu çalışanlarına ait örgüt olarak kabul edilmektedir. 1912 yılında çıkarılan Lloyd-La Folette Act ile federal çalışanların sendika kurmasının önü açılmıştır. II.Dünya Savaşı sonra en parlak dönemini yaşayan sendikalar içinde polis, itfaiye ve posta hizmetleri görevlileri en fazla örgütlenen gruplar olmuşlardır. 1962 yılında toplu pazarlık hakkı elde edilirken, 1969 yılında Nixon, toplu pazarlık

²⁴ “Ben... Birleşik Devletler hükümeti aleyhine herhangi bir grev hareketine iştirak etmemiş olduğuma ve bu hükümetin bir memuru kaldığım sürece bir greve katılmayacağıma, Birleşik Devletler hükümetine karşı grev hakkı iddiasında bulunan herhangi bir oluşuma üye olmadığımı ve bu hükümetin bir memuru kaldığım sürece de böyle bir oluşuma dâhil olmayacağıma yemin ederim.”

uyuşmazlıkları için zorunlu tahkim kurulunu oluşturmıştır. ABD’de kamu görevlilerinin sendikal hakları 13.10.1978 tarihli Kamu Hizmetlerinde Reform Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun ile federal kurallar ve prosedürler oluşturulmuştur (Government Accountability Office, 01.01.2022). Grev hakkı 13 eyalet dışında yasaktır. Diğer eyaletlerde de polis, itfaiye çalışanları gibi bazı meslek grupları grev hakkından hariç tutulmaktadır (Önder, 2018: 97; Ömürgönülşen ve Zengin,2020: 426).

2.5.3. İngiltere

İngiltere, işçi sınıfının ve buna bağlı olarak sendikacılığın ortaya çıktığı ilk ülkedir. Sanayi devriminin meydana getirdiği büyük toplumsal dönüşüm ve etkilenen sosyal, ekonomik ve siyasal etki emek ile üretim araçlarının mülkiyetini keskin şekilde ayırmıştır. İnşa edilen büyük iş yerlerinde işçilerin ücret yönünden istismarı ve kötü koşullarda çalışmaya zorlanmaları bilinçli bir örgütlenmenin tohumlarını atmıştır.

Sanayileşme ile çalışma koşulları ve ücretler tek taraflı olarak belirlenmiştir. Çalışanların işverenle yaşadıkları anlaşmazlıklar kimi zaman uzlaşma ile çözülürken kimi zaman da yargı yolu tercih edilmiştir. Arzulanan neticeler alınamadığı takdirde ise çalışanlar arasındaki dayanışma artma eğilimi göstermiş, diğer meslek kollarına da yayılmıştır. Bu husus otoriteyi rahatsız etmeye başlayınca 1797-1824 yılları arasında çıkan çeşitli kanunlar ile sendikalar yasaklanmıştır (Özyörük, 1956: 49). Ancak 1825 yılında çıkan bir kanunla sadece çalışma şartları ve ücret tespitiyle sınırlı kalmak kaydıyla tarafların bir araya gelmesine müsaade edilmiştir. Böylece İngiltere’de toplu iş sözleşmesi kanuni nitelik kazanmıştır. Sendikaların yasal hüviyet kazanması ancak 1871 yılında çıkarılan “Sendikalar Kanunu” ile gerçekleşmiştir. Kamu görevlileri ise tüm dünyada olduğu gibi daha geç örgütlenmişlerdir (Kalkandelen, 1968: 23).

Kamu görevlileri sendikal haklarıyla ilgili durumun netleştirilmesi adına 1886 yılında Sir Mathew White Ridley başkanlığında oluşturulan komisyon incelemelerde bulunarak, sendikalaşma sürecinin başlaması sağlamıştır. Resmi olarak ise kamu görevlilerinin sendikalaşması 1906 yılında posta çalışanları ile başlamıştır. Posta Bakanı

Sidney Buxton'un "posta memurlarının kuracakları birlik temsilcileri ile temas kurmaya hazır olduğunu" belirtmesi, kamu görevlilerini örgütlenmek için cesaretlendirmiştir. Posta çalışanlarının mücadelesi akabinde yetkisiz olarak kamudaki diğer meslek grupları da örgütlenmeye başlayınca 1927 yılında sendikalarla ilgili kanun çıkarılarak kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tanınmış, işçi-memur ayırımı yapılmaksızın ortak kanun ile örgütlenmenin önü açılmıştır (Kalkandelen, 1968: 24).

1916'da idare tarafından kamu görevlileri sendikaları temsilcileri ile hem kurum bazında hem de milli seviyede kurullar oluşturularak işbirliği gerçekleştirilmiştir. I.Dünya Savaşının da etkisiyle işçi-işveren arasındaki olumsuzluklar artınca, bu sorunun ortadan kaldırılması için bir çare aranmış ve bu husus Avam Kamarası Başkanı John Henry Whitley başkanlığındaki komisyona tevdi edilmiştir. Bu gelişmeler ışığında 1919 yılında Milli Whitley Kurulu (Heyeti) kurulmuştur. Whitley Kurulu/Kurulları (National Whitley Council/Departmental Whitley Councils) temsilcilerinin yarısı kamu görevlilerinden oluşturulmuştur. Bu kurullar, idare ve kamu görevlisi temsilcileri ile çalışma koşulları vb. konuları görüşmüştür. Dönemin koşulları içerisinde kurullar, otoritenin tabana karşı adeta devrimci bir tutum değişikliğidir (Spero, 1944: 165). Günümüzde de bu kurullar idare ile kamu görevlileri arasındaki ilişkiyi benzer şekilde yürütmektedir. Whitley Kurulları, idare ve kamu görevlileri arasındaki ilişkide resmi mahiyet taşıyan daimi organlardır. Kamu görevlilerinin çalışma şartlarıyla ilgili her mesele bu kurullarda görüşülmektedir. Zaman içinde kurullar istişari yapıdan icracı yapıya doğru evrilmiştir (Özyörük, 1956: 96; Mutlu, 2001: 24).

1945 yılında İşçi Partisinin iktidara gelmesi ile sendikalar kanununda düzenlemeye gidilmiş, 1946 yılında yeni bir kanun hazırlanmıştır. Kamu görevlilerine grev hakkı da verilmiş lakin daha sonra kamu görevlilerinin işçilerle birlikte ortak greve gidebilme endişesi nedeniyle grev hakkıyla ilgili kısıtlama yapılmıştır. 1996 yılında çıkarılan Polis Kanunu ile polislerin grev hakkı yasaklanmış, askeri personelle ilgili ise 1975 ve 1999 yıllarında çıkarılan Kraliçe Nizamnameleri ile örgütlenme hakkı verilmiş ama toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır (Cindemir, 2017: 559).

İngiltere’de dar tutulan kamu görevlisi kavramına karşın tanınan sendikal haklar ve Whitley Kurulu/Kurullar eliyle kamu görevlilerinin idare ile eşit şekilde temsil edilerek sorunlarını müzakere edebilmeleri, üzerinde durulması gereken konulardır. İngiltere’deki kurullar Amerikalı hukukçular tarafından da detaylı olarak incelenmiş ve kurulların idare ve kamu görevlileri açısından faydaları dile getirilmiştir (Mosher vd, 1950: 342, akt. Özyörük, 1956: 101). 1946 yılında Fransa bu modeli daha ileri taşıyarak katılma mekanizmalarını oluşturmuş ve daha olgun bir sistem geliştirmiştir. Bu modeller ile kamu görevlilerine grev hakkının kullanımına ihtiyaç duyulmasını azaltmaktan öte tarafların demokrasinin gereği olarak görüş alış verişinde bulunmalarını sağlayarak toplumsal faydaya odaklanmaktadır. Bu hususa İsveç modelinde de rastlayacağız.

2.5.4. Almanya

Almanya’da kamu görevlilerinin kategori açısından görünümü Türkiye ile benzeşirken, içerik olarak farklılıklar bulunmaktadır. Ferdietçilikten ziyade toplumculuğun ön planda tutulduğu Almanya güçlü memurluk rejimi geleneğinin temsilcisidir. Otorite kavramı Türkiye’deki gibi öneme sahiptir. Almanya’da kamu personeli yasal olarak birbirinden çok net şekilde ayrılmıştır. Bu hali ile kamu personel rejimi için model alınabilecek ülkeler arasındadır.

1949 Alman Anayasası temel haklar ile başlamaktadır. Anayasanın birinci maddesi “*İnsan onur ve haysiyetinin korunması*” şeklindedir. Bu madde ışığında kamu görevlilerinin temel hak ve hürriyetleri anayasal güvence altına alınmıştır. Almanya’da sendikalar kanunu olmayıp, sendikalar anayasadaki özgürlük hükümleri çerçevesinde kurulmaktadır.

Alman anayasanın 9.maddesi örgütlenme hakkını düzenlemektedir: “...*sendika kurma hakkı herkes ve bütün meslekler için güvence altındadır. Bu hakkı sınırlamayı ve ona engel olmayı amaç edinen anlaşmalar batıldır ve bunlara yönelik önlem ve işlemler hukuka aykırıdır...*” Bu madde çerçevesince 1953 yılında çıkarılan Federal Memurlar Kanunu ile bütün kamu görevlilerine, polis ve silahlı kuvvetler personeli dâhil mesleki

birlik ve dernek kurma hakkı tanınmış, bu kanundan sonra pek çok sendika kurulmuştur (Kalkandelen, 1968: 29). Grev konusuna Almanya’da mesafeli bakılmaktadır. Devletin sunduğu hizmetlerin geleneğine bağlı olarak grev kavramı kamu görevlisi ile özdeşleştirilmemektedir (Bülbül, 2009: 37). Kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkından ne derece istifade edebilecekleri yüksek mahkeme içtihatları ile belirlenmektedir. Alman Anayasa Mahkemesi 1958 yılında verdiği bir kararla memurların grev yapmasının anayasaya aykırı olduğunu belirtmiştir (Aydoğdu, 2018: 178).

Birinci bölümde detaylı olarak anlatıldığı üzere Almanya’da kamu personeli üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar memurlar (beamte), sözleşmeli personel (angestellte) ve işçilerdir (arbeiter). Beamte adı verilen memurların toplu sözleşme ve grev hakları diğer kamu personeline göre farklıdır. Bu gruptaki memurlar kamu gücünü temsil etmekte ve statü hukukuna sıkı sıkıya bağlı olmaları hasebiyle sendikal hakların tamamından yararlanamamaktadır. En üst düzey yönetim birimlerinde memurların çalışması zorunluluktur.²⁵ Diploması, kolluk, güvenlik, yargı, yangın, maliye gibi asli kamu hizmetlerinde memurlar görev alırken; sağlık, sosyal ve teknik işlerde çalışanlar işçi statüsündedir. Memur statüsünden yararlanamayan kamu personeli toplu pazarlık ve grev hakkına sahiptir (Kocaoğlu, 1997: 167; Özgül, 2020: 474).

Angestellte olarak anılan sözleşmeli personel sendikal hakların tamamına sahiptir. Türkiye’dekinin aksine Almanya’da memur ve sözleşmeli personel arasında çok belirgin farklar vardır. Ayrıca bu iki grup arasında yakınlaşma da söz konusu değildir. Almanya’da memurluk yüksek statüye sahip, saygın, maddi imkânları iyi ve iş güvencesine sahip bir mesleği temsil etmektedir (Çapar, 2010: 51). Memurlar, işçi ve sözleşmeli personelin yaptığı işi yapmamaktadır. Sözleşmeli personel Türkiye’deki gibi kamu görevlisi/memur olarak kabul edilmeyip, özel hukuka tabidir. Dolayısıyla Türkiye ve Almanya için kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili mukayese yapılırken bu hususlar katıyetle göz ardı edilmemelidir. Almanya’da kamu görevlisi Türkiye’ye kıyasla sadece memurlardan

²⁵ Alman anayasanın 33.maddesi “*Egemenlik hak ve yetkilerinin yerine getirilmesi, esas itibarıyla, daimi bir görev olarak idari iş ve sadakat ilişkisinde bulunan kamu görevlilerine bırakılır.*” şeklindedir.

oluşmaktadır. Memurlar da ağırlıklı olarak kamu gücünü temsil eden görevlere atanan kişilerden oluşmaktadır. Türkiye’de sözleşmeli personel kamu hukukuna tabi iken, Almanya’da özel hukuka tabi sözleşmeli personel grev dâhil tüm sendikal haklara sahiptir.

2.5.5. İsveç

İsveç demokrasisi ile örnek gösterilebilecek, sosyal politika ve hürriyetler konusunda ileri seviyede olan ülkelerin başında gelmektedir. İsveç’te demokrasi ile sivil toplum örgütleri yakın ilişkilidir. Toplumsal hayatta önemli fonksiyonlara sahip STK’lara üyelik oranı son derece yüksektir. 1988 yılında gerçekleştirilen “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu”nda konuşmacılardan dönemin İnsan Hakları Derneği Genel Başkanı Nevzat Helvacı İsveç’teki sivil toplumun ne anlama geldiğini şu şekilde izah etmiştir: “...İsveç’te 20.000 tane dernek var. 20.000 tane dernek, tabi rakamları yuvarlaklaştırıyorum. 20.000 derneğin yaklaşık kayıtlı otuzikimilyon üyesi var. Halbuki İsveç sekizmilyon nüfuslu bir ülke, sivil toplum örgütü, yani demokrasiyi içine sindirebilmiş bir ülke...” (Helvacı, 1988: 166). Örgütlü toplumun demokrasinin başat unsuru sayıldığı İsveç’te bu husus kamu görevlileri sendikacılığında da kendisini göstermektedir. Bu açıdan İsveç, sendikacılık anlamında diğer örnek ülkelerden farklılaşmaktadır. Yaklaşık yüz yıl önce kurulan işçi ve işveren sendikaları konfederasyonları dahi halen faaliyetlerine devam etmektedirler.

İlk örgütlenmeye 1869 yılında rastladığımız İsveç’te (Tan, 1976: 22), 1898 yılında İsveç İşçi sendikaları Konfederasyonu, 1902 yılında da İsveç İşveren Sendikası Konfederasyonu kurulmuştur. Çalışanlar pek çok ülkede olduğu gibi çalışma koşullarının iyileştirilmesi için grev yolunu, işveren tarafı da uzlaşi için toplu pazarlığı tercih etmiştir. İsveç modelinde, sorunların yasal düzenlemeler yoluyla çözülmesinden ziyade, taraflar anlaşmalar yoluyla çözüme gitmeyi tercih etmektedir. Bu anlaşmalardan ilkinde 1906 yılında rastlanmaktadır. İşçi ve işveren konfederasyonlarının görüşmesi neticesinde işçilerin örgütlenmesine ve toplu iş sözleşmesi yapabilmelerine müsaade edilmiş ve toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır (Ünsal, 1999: 30). Bu sözleşmenin ayırt edici özelliği, her iki

kesimin de hükümetin müdahalesine karşı çıkması nedeniyle iktidarın mücadelesiz politika gütmesi ve tarafların kendi sorunlarını özgürce çözebilme imkânı bulmasıdır (Tan, 1976: 22).

İsveç'te sendikal örgütlenme hakkı yasal olarak 1936 yılında tüm çalışanlara tanınmıştır. 1936 yılında kabul edilen Sendika ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, toplu iş görüşmesini temel bir hak olarak değerlendirmiş ve bu tarihten itibaren günümüze değin bu hak geliştirilerek korunmuştur (Akıncı, 2010: 189). Böylece örgütlenme hakkına kavuşan kamu görevlileri, bir yıl sonra (1937) toplu sözleşme, 1966 yılında da grev hakkına kavuşmuştur. Grev hakkı verilen kesim içerisinde polis ve silahlı kuvvetler personeli de bulunmaktadır. Yalnız yüksek dereceli kamu görevlileri bu haktan yoksundur. Kamu görevlilerinin grev hakkına karşılık 1977 yılında Kamu İstihdam Kanunu ile kamu işverenine de lokavt imkânı tanınmıştır. Hatta bu hak 1985 yılında kullanılarak 85.000 kamu görevlisi için lokavt ilan edilmiştir (Kocaoğlu, 1999: 163).

1936 yılından itibaren örgütlenme hakkına sahip olan kamu görevlileri, 1943 yılında İsveç Profesyonel Memurlar Organizasyonunu (SACO) ve 1944 yılında da İsveç Maaşlı Memurlar Merkezi Organizasyonunu (TCO) kurmuştur. Bu örgütler de 1898 ve 1902 yıllarında kurulan işçi ve işveren sendikaları konfederasyonları gibi faaliyetlerine halen devam etmektedir (Tan, 1976: 23; Aydoğdu, 2018: 188).

1975 yılında tüm çalışanlar ve işverenler için grev ve lokavt dâhil tüm sendikal haklar Anayasal güvence altına alınmıştır (Ekiz, 2018: 83). Lakin sendikalar ulusal güvenlik, sağlık, kolluk faaliyetleri, ulusal ekonomi gibi geri dönülmez zarara neden olabilecek alanlarda ise grev yapmamaya özen göstermektedir (Ünsal, 1999: 32).

İsveç'te toplu pazarlığın kapsamı geniş tutulmaktadır (Gülmez, 1996a: 82). Toplu sözleşme parlamento onayına tabidir. Uzlaşa sağlanamadığı durumlarda gönüllü tahkime gidilebilmektedir. Eğer grev kararı alınırsa, greve katılan kamu görevlileri bu süre boyunca ücret alamamaktadır. Bu husus grev seçeneğinin tercih edilmemesi üzerinde etkilidir (Aydoğdu, 2018: 190).

İsveç'te emekli subay ve polisler de sendika üyesi olabildiği gibi tüm meslek grupları sendika kurabilmektedir. Böylelikle sosyal diyalog mekanizması işletilmekte, sendikalar ülke sorunları hakkında bir kültür olarak serbestçe görüş verebilmektedir (Kocaoğlu, 1999: 164).

Türkiye ile mukayese edildiğinde İsveç'te sendikal haklar son derece geniş tutulmuştur. Lakin çok büyük toplumsal sorun/kargaşa yaşanmamış, İsveç demokrasisi bu durumdan olumsuz etkilenmemiştir. Bilakis İsveç'te demokrasinin sosyal diyaloga dayalı sivil toplumdan beslendiği savunulmaktadır.

2.6. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikalaşması diğer ülkelerde olduğu gibi geç başlamıştır. Kamu görevlilerinin sahip olduğu haklar ve otoritenin sendikacılığa bakışı sendikalaşma düşüncesinin uzun süre ertelenmesine neden olmuştur.

Osmanlı döneminden itibaren baskı ve yasaklamalar ile karşılaşan kamu görevlileri sendikacılığı, duyulan rahatsızlıktan ötürü sürekli engellemelere maruz kalmıştır. Batı’ya göre geç başlayan örgütlenme mücadelesi sık sık kesintiye uğramıştır. Bu kesintilerin bedeli Türkiye’deki sendikacılık hareketi açısından ağır olmuştur. Bir yönüyle sendikacılık, toplum nazarında doğru anlaşılamamış, diğer taraftan sendikalar (işçi ya da kamu görevlisi sendikaları fark etmeksizin) kendi geleneklerini oluşturamamıştır. Sendikacılık hareketi, dünyadan verilen örneklerde bahsi geçtiği gibi demokrasiyi besleyememiş, diğer taraftan demokrasinin uğradığı kesintiler sendikacılık hareketini derinden etkilemiştir.

Türkiye’de kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı ilk kez 1961 Anayasası ile verilmiş ama sendikal hakların tamamı tanınmamıştır. Bu anlayışı, son düzenleme olan 4688 sayılı yasada da görmek mümkündür. Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının ortaya çıkışı ve akabinde kazanılan haklarda devletin tek yanlı iradesinin hâkim olduğu

açıktır. Bu husus Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığını anlamak ve nelere ihtiyacı olduğunu ortaya koyabilmek açısından önemlidir.

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının tarihsel seyri için Cumhuriyet öncesi dönemden başlamak gerekse de, yasal olarak sendikaların kurulabilmesi için 1965 yılında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu beklenmiştir. Fakat bu dönem kısa sürmüş, 1971 yılındaki askeri muhtıranın ardından gerçekleşen Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine verilen sendikal haklar geri alınmıştır. 1982 Anayasasında örgütlenme hakkı için açık bir ifade bulunmayınca 1990’larda yeniden filizlenen kamu görevlileri sendikacılığı, 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı kanun ile resmîyet kazanmış ve 2010 yılındaki halk oylaması ve 2012’deki son düzenleme ile de bugünkü halini almıştır.

Zihniyet tezahürlerini kavrayabilmek için geçmişteki çeşitli ifade şekillerine bakılmalıdır (Ülgener, 2006: 40). Bu itibarla, Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığının bugününü anlayabilmek için mutlaka geçmiş iyi etüt edilmelidir. Bu husus Cumhuriyet öncesi dönemden başlanılarak değerlendirme yapmayı gerekli kılmaktadır. Hakların hangi şartlarda verildiği, bu haklar tanınırken yapılan siyasi, ilmi ve sosyal tartışmalar Türkiye’deki sendikacılık anlayışının zihniyet dünyasına dair işaretler taşımaktadır. Aynı zamanda yapılacak tespitler, diğer ülkelerdeki bulgularla mukayese edilmeden genelleştirme yoluna gitmek de ancak zahiren görünenlerle yetinmeye ve hatalı değerlendirmeye sebep olacaktır. Bu doğrultuda Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığı Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyetten sonra da askeri müdahaleler ve yasal düzenlemeler ışığında bölümlendirilerek incelenecektir.

2.6.1. 1923 Öncesi Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Klasik Osmanlı toplum düzeni iki ana sınıftan oluşmuştur. Bunlar yönetenler ve yönetilenlerdir. Kimlerin bu sınıflara dâhil olduğu, sınıflar arası geçişin ne zaman ve nasıl olacağı devlet tarafından belirlenmiştir. Cumhuriyet öncesi dönemde kamu görevlileri bürokrasi içerisinde ayrıcalıklı konumdadır. Çünkü kamu görevlileri, iktisadi olarak

ücretli fakat geleneksel manada yönetenler grubu içerisinde yer almıştır (Akşin, 2019: 10). Bu husus, Osmanlı Mülkiye Memurlarının Batı Avrupalı meslektaşlarından farklı bir türde üstünlüğe sahip oldukları şeklinde yorumlarken (Findley, 1996: 10; 2019: 19), toplumun diğer kesimlerine kıyasla daha iyi bir gelire sahip olduklarını da göstermektedir (Findley, 1996: 340-341). Fakat bu koşullar Osmanlı'nın sosyal, ekonomik ve siyasi yapısının bozulması ile gerilemiştir.

Sendikaların varlıkları öncelikle sanayileşmeye bağlıdır. Sanayileşme yoluyla, emeğin yoğun bir şekilde kullanılması ile yeni bir sınıf olarak işçiler ortaya çıkmıştır. Zaman içinde çalışma şartlarının giderek kötüleşmesine karşı birlikte hareket ederek sendikacılığın tohumlarını atan bu yeni sınıf ileride sendikalaşacak kamu görevlilerine örnek olmuştur. Lakin Osmanlı'da sanayileşme geç ve zayıf bir şekilde gerçekleşmiştir. Çünkü Osmanlı'nın sahip olduğu topraklarda etkin olmak isteyen devletler, gerçekleştirdikleri saldırılarda Osmanlı'daki sermaye birikiminin önemli kısmına sahip Ermeni, Rum ve Yahudilerle yakın işbirliği kurmuştur (Koç, 2019: 17).

Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal, siyasi ve ekonomik koşulların olumsuzluğu, çalışma ilişkilerinin sınırlı ve sanayi işçisinin az olması gibi sebepler sendikacılık hareketinin güçlü bir şekilde ortaya çıkmasına müsaade etmemiştir. Osmanlı'nın geç sanayileşmesi, işçi sınıfının geç oluşmasına ve sendikal hareketin geç başlamasına neden olmuştur. Oluşan işçi sınıfı daha çok inşaat, madencilik ve kamu sektöründe ortaya çıkmıştır. Osmanlı'da kamu sektöründe çalışanlar inşaat, imalathane, gemicilik vb. sektörlerde çalışanlardan oluşmuş ve büyük çoğunluğu ücretli işçilerden teşekkül etmiştir (Cerev, 2014: 26).

İşçi sınıfının doğması için uygun koşulların yeteri kadar ortaya çıkamaması, Osmanlı dönemindeki sendikacılığın kaderini tayin ederken kamu görevlileri açısından da sendikal hareketten bahsetmek için Batı'daki örneklerle kıyasla biraz daha beklemek gerekecektir. Kaynakların bir kısmında 1871 yılında kurulan Ameleperver Cemiyeti ilk sendikal örgüt olarak gösterilmektedir. Lakin bu cemiyet işçiler tarafından kurulmuş ekseriyetle yardım amacı taşıyan bir hayır kurumudur (Tokol, 2015b: 9). II. Meşrutiyet

öncesi adında “amele” sözcüğü geçen kuruluşlar için işçi örgütleri olduklarını iddia etmek güçtür. Dönemin baskıcı koşulları karşısında dernek niteliğine sahip bu kuruluşlar daha çok hayır ve yardımlaşma amacı gütmüştür (Makal, 1997: 243).

Osmanlı’da işçiler, Cumhuriyet dönemine kadar pek çok grev gerçekleştirmiştir.²⁶ İlk “sendikal örgüt öncülüğünde” gerçekleştirilen grev ise Tütün Amelesi Saadet Cemiyeti tarafından organize edilen 1905 yılındaki Kavala Grevidir. Düşürülen ücretlerinin yeniden aynı seviyeye getirilmesini talep eden yaklaşık 6.000 işçi güç kullanmış, hızlı netice alabilmek için tüm tütün mağazalarının camları kırılmış ve ücretlerin eski seviyesine getirilmesi sağlanmıştır (Nacar, 2011: 40; Yıldırım, 2017: 220).

Osmanlı insanının dayanışma ruhu 20.yy’ın başlarında Amerika’nın kötü çalışma şartlarına sahip deri fabrikalarında da kendisini göstermiştir. Anadolu’dan Amerika’ya göç edip, bu fabrikalarda çalışan Türklerin 1910’larda Balkan Savaşları’nın da yaşattığı manevi etki ile dayanışma duyguları artmıştır. Bu bütünleşme ile Türk işçileri ücret temelli grevler gerçekleştirmiş, toplu pazarlık yaparak civar şehirler içinde en yüksek ücreti elde etmişlerdir. Türk işçiler, deri sektöründeki güçleri ile toplu pazarlık edebilir konuma ulaşmıştır. Daha önceki grevler, greve katılanların yerine yeni işçiler alınması ile neticelenirken 1 Mayıs 1918 tarihli Salem Evening News adlı gazete Türk işçilerinin başarısını haber yapmıştır. Gazetenin haberine göre Polis Şefi Grady arabulucu olmuş, haftalık 25 dolar ücret talebine işveren tarafından 23 dolar teklif edilmiş ve 24 dolar üzerinden anlaşma sağlanmıştır. Aynı yıl ABD’deki resmi istatistikler, komşu şehirlerdeki en yüksek haftalık ücretin ancak 22 dolar olduğunu göstermektedir. En düşük ücret ise 11 dolar civarındadır. 1911 yılında Türk işçiler 2 dolardan daha az kazanırken, örgütlü hareket etmek suretiyle 1918 yılında sektörde en yüksek ücreti elde etmişlerdir (Acehan, 2012: 44).

²⁶ Osmanlıda 1872-1908 tarihleri arasında gerçekleşen toplam 92 grevin 40’ı (%43) kamu sektöründe yaşanmıştır. Grevlere ilişkin detaylı bilgi için bkz.: Kadir Yıldırım (2017). Osmanlı’da İşçiler (1870-1922): Çalışma Hayatı, Örgütler, Grevlere, 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 208 vd.

İlk sendikal örgütlenmeler için Selanik'e bakmak ya da kilometrelerce ötede örgütlü hareket edebilme iktidarına sahip olan Türk işçilerinin davranışlarını anlamak için münasebet kavramına odaklanmak gerekmektedir. Münasebetin artması fikirlerin davranışa dönüşmesini sağlamaktadır. Keza 1909 yılında Tatil-i Eşgal kanununun çıkarılmasını elzem gören Osmanlı mebuslarının en önemli gerekçelerinden birisi, sendikaların Batılı örgütlerle kuracakları münasebet ve edinilecek olumsuz(!) tecrübelerden çekinmeleridir (Gülmez, 1982a: 65).

23 Temmuz 1908 tarihinde hürriyet ilan edilerek II.Meşrutiyet dönemi başlamış, cemiyet kurma hakkı ilk defa anayasal teminat altına alınmıştır. Böylelikle işçiler isteklerini daha açık ifade edebilmiş, yurdun birçok yerinde grevler gerçekleşmiştir. Hemen belirtilmelidir ki, o ana kadar istismarcı politika güden yabancı sermayeye karşı da tepkiler biriktirilmiştir (Tuna, 1965: 4). İşçiler arasında cereyan eden grevler, kamu görevlilerine de sirayet etmiştir. İş uyuşmazlıklarının çözümü için sendika ve grev konularında hükümet tarafından yasal düzenlemeye gidilmiş ve bir takım yasaklar getirilmiştir. 8 Ekim 1908 tarihinde kabul edilen “Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat”²⁷ ile kamuya yönelik hizmetlerde çalışanlar için sendika ve grev konusunda hapis ve para cezası öngören düzenlemeye gidilmiştir (Ökçün, 1982: 4). Böylece memurların grev hakkı yasaklanmış ve bir daha böyle bir hak elde edememişlerdir (Özdemir, 2001: 104).

Kanun cebir yollarına müracaat ile kurulan sendikaları yasakladığı için, bu tür eylemlere karışmaksızın sendika kurulmasında beis görülmemiştir. Yalnız geçici kanunun 11.maddesi o ana kadar kurulan sendikaları kapatarak kendi içinde çelişki barındırmıştır. Kanun sendika yasağı içermiyor gibi görünse de örgütlenmeyi ciddi anlamda kısıtlamıştır (Gülmez, 1982b: 63).

Geçici maddenin yürürlüğe girmesinden aylar sonra görüşülen yeni kanun tasarısı üzerinde mecliste tartışmalar cereyan etmiş ve bu tartışmalar sendika hakkı etrafında

²⁷ Kanunun orijinal hali için bkz.: Ek-1

şekillenmiştir. Hükümet tarafından savunulan yasaya, Mehmet Cavid Bey başta olmak üzere eleştiriler dile getirilmiştir. Sendikalara yönelik itirazların odağında sosyalist düşüncenin ülkede yaygınlaşması, yabancı sermayenin tehdit edilmesi, sendikacıların siyaset yapacak olmaları, devletin egemenlik hakkına müdahale edilmesi gibi nedenler yer almıştır. Bu görüşlere karşı çıkan Mehmet Cavid Bey, Lütfi Bey, Zohrab Efendi, Vartkes Efendi gibi vekiller ise sendikaları çalışanların ekonomik çıkarlarını koruma amacı ile kurulan örgütler olarak değerlendirip, savunmuştur (Gülmez, 1982b: 73; Ökçün, 1982: 16).

9 Ağustos 1909 tarihinde çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu²⁸ ile kamu hizmetlerinde çalışan işçilerin sendikalaşmaları ve greve gitmeleri yasaklanmıştır. Esasen o dönemde kamu hizmeti dışında da büyük bir işçi kitlesinden bahsetmek zordur. Ekseriyetle bütün işçiler amme hizmeti ifa etmektedirler (Tuna, 1965: 5). Osmanlı'nın son zamanlarına doğru sosyal, ekonomik ve siyasal sebeplerle birlikte savaşların etkileri ile sendikal hareketler adeta kaybolmuştur. Bu dönemde gerçekleştirilemeyen sanayi hamlesi ve buna bağlı olarak işçi sınıfının büyüyememesi sendikalaşmayı engelleyen en önemli nedenler arasındadır.

Cavid Bey, Tatil-i Eşgal Kanunu hakkında meclisteki konuşmasında sendika yasağına karşı çıkmış, grev hakkını da sendika hakkı ile birlikte düşündüğünü belirtmiştir. Bu düşünce ile kanuna karşı çıkan Cavid Bey, sendikaların ekonomik ve sosyal yararlarını farklı mecralarda da dile getirmiştir.²⁹ Kanunun çıkmasından bir süre sonra Maliye Nazırı olan Cavid Bey, bundan sonra mecliste bu konu hakkında kürsüye çıkmamıştır. Aleyhte bir görüş de vermeyerek aslında vazifesinin gereğini Gülmez'in (1982b: 79) ifadesi ile "nazikçe" yerine getirmiştir. Bu hususun farklı örneklerine ileriki dönemlerde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) sendikal haklarla ilgili tartışmalarda rastlanılacaktır. Öyle ki, Cavid Bey'in aksine sendika yöneticiliğinden milletvekilliğine geçişin ya da

²⁸ Kanunun orijinal hali için bkz.: Ek-2

²⁹ Cavit Bey'in Sendikacılık ve Tatil-i Eşgal Kanunu hakkındaki görüşlerini detaylı incelemek için bkz.: Mesut Gülmez, "Mehmet Cavid Bey'in Sendika ve Grev Hakları Konusundaki Görüşleri", **Amme İdaresi Dergisi**. C:15, S:2, 1982.

milletvekili olarak parti değiştirmenin görüşlere nasıl etki ettiğine dair örnekler meclis tutanaklarında yerini alacaktır.³⁰ II.Meşrutiyet sonrası sendikal yasaklarla geçen dönem, tecrübeli sendikalı neslin de yitirilmesine neden olmuştur (Tuna, 1965: 17).

2.6.2. 1923-1960 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Cumhuriyetin kuruluşu ile yeni bir döneme girilmiş, yeni rejim ile birçok hususta ağdaş yaklaşımların sergilenmesine çalışılmıştır. 1909 yılında ıkarılan Tatil-i Eşgal kanunu kamuya yönelik hizmetlerde çalışanlar için sendikal örgütlenme yasağı getirmiştir. 1924 Anayasası ise sendika konusuna değinmemiş, dernek kurma özgürlüğünü Türkler için tanınmıştır. 4 Mart 1925 tarihinde ıkarılan Takrir-i Sukun Kanunu ile örgütlenme hakkı adeta imknsız hale gelmiştir. Türk demokrasi tarihi açısından da önemli bir yeri olan bu üç maddelik kanun ile çok partili hayata geçiş denemesi akamete uğramış, etkisi uzun süre devam etmiştir.

1924 Anayasasını takiben kamu görevlileriyle ilgili ilk kanun, 788 sayılı Memurin Kanunudur. 18 Mart 1926 tarihinde çıkarılan kanun ile kamu görevlilerinin çalışma şartları düzenlenmiştir. Kanunda sendikal haklardan bahsedilmemiş, Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamında yasaklı dönem devam ettirilmiştir. Yani Memurin Kanunu ile örgütlenmeye ilişkin bir düzenleme yapılmamış lakin kamu görevlilerinin greve gitmeleri yasaklanmıştır (aralan, 1993: 42; Özerkmen, 1998: 437). Bu dönemde örgütlenme yasağı olmamasına karşın kamu görevlileri dernek, yardımlaşma sandığı benzeri birlikler kurmuştur (Serim, 1995: 63).

ILO'ya ye olmanın da etkisi ile 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ıkarılmıştır. Sendikalarla ilgili bir madde içermemekle birlikte grev hakkı ve lokavt yasaklanmış (Doğan, 2015: 323; Makal, 2018: 104), iş uyuşmazlıkları için zorunlu hakem ve uzlaştırma benimsenmiştir. 1938 yılında ıkarılan Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayalı cemiyet kurulması yasaklanarak sendika kurma imkânı ortadan kaldırılmış ve

³⁰ Kamu görevlileri sendikacılığıyla ilgili yasal düzenleme esnasında mecliste gerçekleşen görüşmelere ilgili bölümlerde yer verilecektir.

sendikalaşma için başvurulan dernek kurma zgrlėđ de yasaklanmıştır (Serim, 1995: 44). 1946 yılında Cemiyetler Kanununda değişiklik yapılarak sınıf esasına göre cemiyet kurma yasağı kaldırılmıştır. Bu değişiklik işçiler için sendika kurabilmenin önünü aarken kamu görevlileri için yasaklı dönem devam etmiştir.

1947 yılında çıkarılan 5018 sayılı Sendikalar Kanunu ile sendikal özgürlükler açık şekilde düzenlenmiştir. Aynı işyerinde birden fazla sendikanın kurulabilmesinin n açılmış buna mukabil grev yasaklanmıştır. Kanun 3008 sayılı İş Kanununa göre sendikal örgütlenmenin kişi yönünden kapsamını belirtirken kamu görevlilerine yönelik bir düzenleme yapılmamıştır.

Özellikle 1950 yılında iktidarın değişmesi ile sendikacılık açısından büyük umutlar doğmuştur. Buna mukabil, sendikalar üzerinde kurulan baskı, demokratik olmayan rejimlerdeki iktidar-işçi münasebetlerini andırır hale dönüşmüş, Türk sendikalarının yabancı meslek örgütleri ile münasebetleri yasaklanmıştır. Bu husus sendikacılık açısından çekingenlik ve rkeklğe sebep olmuştur. Türk sendikacılığı adeta hapishaneye mahkûm edilmiştir (Tuna, 1969: 257). Sendikalar Kanunu’nun 1947 yılında yürürlüğe girmesiyle, İş Kanunu’nda yer alan grev yasağı 1950 seçimleri ncesi Demokrat Parti tarafından üzülmesi gereken bir mesele olarak değerlendirilmiştir. Partinin programında da yer verdiği grev hakkı, seçim sonrası birkaç kez grev kanunu taslağına dönüşmüş olsa da meclise taşınmamıştır. Bunun gerekçesi ise Türkiye sanayisinin ve işçi sınıfının henüz grev için yeterli olgunluğa erişememiş olması şeklinde açıklanmıştır (Koçak, 2015: 342).

rgtlenme hakkı için 1961 Anayasasını beklemek zorunda kalan kamu görevlileri açısından 1923-1960 arası dönem yasak ve engellemelerle geçmiştir.

2.6.3. 1960-1971 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ile Türk demokrasi tarihi yeni bir döneme girmiştir. Askeri müdahale sonrası kabul edilen 1961 Anayasası sosyal hukuk devleti ilkelerine göre şekillenmiştir. 1924 Anayasası kişi hakları ve siyasi haklara yer verirken 1961 Anayasası temel haklar açısından sosyal ve ekonomik haklara yönelik güvence vererek yeni bir dönemi başlatmıştır.

1961 Anayasası klasik devlet memurluğu anlayışı ile kamu hizmetlerinin kesintisiz şekilde sürdürülebilmesi için işçi sendikacılığı ile kamu görevlileri sendikacılığını farklı yasal düzlemlere taşımıştır. Kamu hizmetinin taşıdığı ehemmiyet, statü farkı, kamu görevlilerinin sendikal haklardan işçiler kadar yararlanmaması gerektiği düşüncesi gibi sebeplerden ötürü kamu görevlilerinin sendikal haklardan sınırsız şekilde yararlanmalarına olumlu bakılmamıştır. Gerekçe olarak kamu görevlilerinin işçilere göre farklı statüye sahip olmaları, Anayasa'nın 46.maddesindeki düzenleme ve devletin personel rejimi konusundaki çalışmaların sürdürülmesi gerekliliği gösterilmiştir. Bu nedenle kamu görevlileri için işçilerden farklı bir yasal düzenlemeye gidilmiştir (Serim, 1995: 63).

Sosyal devlet ilkesini benimseyen 1961 Anayasasının sendika hakkı başlıklı 46.maddesine *“İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetli görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir”* ibaresi eklenerek ayırım yapılmaksızın tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmıştır. Böylelikle sendika hakkına ilk defa anayasal güvence verilmiştir. Yine aynı maddede bu hakların kanun ile düzenleneceği işaret edilmiştir. Böylelikle Anayasa ile tanınan haklarla ilgili yasal düzenleme yapma ihtiyacı doğmuş, bu itibarla 274 ve 275 sayılı kanunlar çıkarılmıştır. 1963 yılında çıkan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile işçilere sendika hakkı verilmiş, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile de işçi sendikalarına toplu pazarlık yapabilme hakkı tanınmıştır (Yenihan ve As, 2017: 75).

1961 Anayasasının kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı ile ilgili düzenlemesine yönelik, 657 sayılı DMK 22.maddesinde kamu görevlileri için sendika

kurma ve üye olabilme hakkı tanınmıştır. 8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilen 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Kanunu (DPSK) emekliye ayrılmış kimseler için dahi örgütlenme hakkı tanımıştır (Günday, 2006: 223).

Anayasanın tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmasından dört yıl sonra çıkarılan DPSK ile kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme hakkı ilk defa müstakil bir yasaya bağlanmıştır. Yasanın Resmi Gazete’de 17 Haziran 1965 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmesinden bir gün sonra ilk kamu görevlisi sendikası, Türkiye Devlet Büro Görevlileri Sendikası kurulmuştur. Yasanın çıkmasını müteakiben kamu görevlileri hızlı bir şekilde sendikalaşmaya başlamıştır. Sadece aynı yıl aralık ayına kadar 200 adet sendika kurulmuştur (Mihçioğlu, 1968: 13).³¹

Kanunun hazırlanma aşamasında siyasi otoritenin kamu görevlileri sendikacılığına nasıl baktığını görebilmek mümkündür. Uluslararası normlardan ziyade Anayasal sorumluluğu yerine getirme kaygısı ile toplu pazarlık ve grev hakkından yoksun şekilde örgütlenme hakkı verilmesi kamu görevlilerini tatmin etmemiştir. Hukuki açıdan statü hukukuna bağlı olan kamu görevlinin sosyal ve ekonomik haklarının devlet garantisinde olması, işveren konumundaki devletle aralarında herhangi bir hizmet sözleşmenin bulunmaması ve dahi kamu görevlilerinin devletin asli unsuru olarak değerlendirilmesi yasa koyucunun konu hakkındaki en büyük çekinceleri olmuştur. Bu durumun tezahürü, dönemin Devlet Personel Dairesi Başkanı Şükrü Adal’ın, kanun tasarısı hazırlanırken

³¹ Burada vurgulanmak istenilen kamu görevlilerinin yasa çıkar çıkmaz hızlı bir şekilde örgütlenmesi olmakla birlikte, 1968 yılı içerisinde kurulan sendika sayısı hakkında kaynaklarda küçük bir farklılık olduğu da belirtilmelidir. Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu (1968) tarafından yapılan çalışmada kurulan sendikalar aylara, illere, bölgelere vs. çok detaylı bir şekilde incelenmiştir. Aynı yıl gerçekleştirilen bir diğer çalışma ise dönemin Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Genel Sekreter Vekili olan A.Hayrettin Kalkandelen’e (1968) aittir. Bu çalışmada 1968 yılı sonuna kadar 203 sendika kurulduğu ve birinin kapatıldığı belirtilmiştir. Tutum (1968: 39) ve Güran (1978: 23) tarafından yapılan çalışmalarda da Kalkandelen’in çalışması esas alınarak 202 sendika kurulduğu belirtilmiştir.

Ne yazık ki, bugün 1965-1971 yılları arasında kurulan ilk kamu görevlileri sendikalarının tam listesine ulaşamamaktadır. Bu belgelerin Devlet Personel Başkanlığı tarafından SEKA’ya gönderilmesi nedeniyle kamu görevlileri sendikacılığına dair net bir çizelge oluşturma ihtimali kalmamıştır (Detaylı bilgi için bkz.: Mesut Gülmez, “Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:1, 2002, s. 2). Ancak Mihçioğlu (1968) tarafından yapılan çalışma, 1965-1968 yılları arasında kurulan sendikalarla ilgili ayrıntılı bilgilerin muhafazasını sağlamıştır.

diğer devletlerin mevzuatlarından yararlanıldığı yalnız Türkiye Cumhuriyeti'nin milli değerleri ve memur anlayışının esas alındığını vurguladığı konuşmasında görülebilmektedir. Adal, yasa ile Türkiye'deki sendikacılık anlayışının devletin karşısında değil, devletin yanında olması gerektiğini belirtmiştir. Yasa çıkmadan evvel bu bakış açısının hem dönemin iktidar hem de muhalefet partisince savunulduğunu, parti sözcülerinin yaptıkları konuşmalarda da görebilmek mümkündür³² (Gülmez, 2002b: 54; Mahiroğulları, 2011: 66). Siyasetin kamu görevlileri sendikacılığına etkisi bu düzenlemeden günümüze değin sürmüştür.

624 sayılı yasa, kamu görevlileri sendikalarını Talas'ın ifadesiyle adeta bir yardımlaşma sandığına indirgemıştır. 1961 Anayasasının çizdiği özgürlükçü yaklaşım kamu görevlilerinin dernek tipi örgütlenmesine salık vermiştir. Yasaya göre kamu görevlileri sendikaları 274 sayılı yasaya göre kurulmuş sendikalarla birleşemezken (m.5), çok sayıda kamu personelinin de kategoriler itibari ile sendikalara üye olmalarına izin verilmemiştir (m.7). Yine toplu pazarlık ve sözleşme hakkına yer verilmeyerek teklif sunmak, işbirliği sağlamak gibi bir dernek hüviyetine uygun haklara yer verilmiştir (Çelik, 2014: 23).

624 sayılı DPSK'ndan kısa süre sonra 14 Temmuz 1965 tarihinde 657 sayılı DMK kabul edilmiştir. Bu yasa hazırlanırken 624 sayılı yasaya uygun hareket edilmiş, sendikal faaliyetlere izin verilirken, kamu görevlilerine grev ve toplu pazarlık hakkı tanınmamıştır.

³² AP'li Ahmet Nusret Tuna: “Devlet'in memurlarından sendika kuranlar, yani devletin bünyesinde olan insanlar Devletin temelini torpiller gibi yürüyüş yapacak... Toplantı ve gösteri yürüyüşü meşru bir haktır. Bu hak kabul edilmelidir. Ancak kabul edilmeyecek ahval vardır. Ve en isabetli olarak devlet memurlarının Devletin kendileriyle ilgili bir tatbikatından dolayı yürüyüş ve toplantı yapması adeta Devletin kendi bünyesi içinde kendine karşı ayağa kalkma gibi bir manzarayı doğuracaktır.”

CHP'li Coşkun Kırca: “Mesela biz, personel sendikalarının sokaklarda maaşlarımız arttırılsın diye gösteri yürüyüşleri yapmalarına bu kanunla mani oluyoruz... Devleti, halkın nazarında müşahhas olarak temsil eden unsurun, yani memurların maaşlarını arttıralım diye dernek ve sendikalar vasıtasıyla müracaat etmelerini elbette ki kabul ediyoruz. Bu hak yoktu, bu hak şimdi mevcut oluyor. Ama sokaklara çıkıp devlet otoritesinin karşısında, mesela polis memurlarının, mesela öğretmenlerin “Biz maaşlarımızı arttırmak istiyoruz” diye miting yapmasını kabul etmiyoruz.”

Daha fazla bilgi için bkz.: Adnan Mahiroğulları, “1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:60, 2011, s. 61-87.

Kamu görevlileri için açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapmak da yasaklanmıştır (m.14/1). Bu hali ile 624 sayılı kanun, ILO normlarına uygun şekilde hazırlanmamıştır. Sendikalar bir mücadele organı olmaktan ziyade idare ile işbirliğine davet edilirken, anayasal yükümlülük yerine getirilmiştir (Kutal, 1969: 201).

1965 yılından itibaren kurulan sendikalar kamu görevlileri için pek çok sosyal faaliyetin gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Yardımlaşma sandıkları, kamplar, geziler, farklı nam altındaki yardımlar, eğitimler, lokaller 1965-71 yılı arasındaki kamu görevlileri sendikacılığının öne çıkan öğeleri arasındadır (Koç, 2001: 12). Bu dernek tipi örgütlenme sendikal yasakların yaşanacağı dönemler için ciddi tecrübe sağlamış, üyelerin bağlılıklarını etkilemiştir.

Üst üste sendikal hürriyetlerle ilgili gerçekleştirilen adımlar yeterli görülmesi dahi kamu görevlileri açısından adeta altın dönem yaşanmış, gelecek için daha fazlasının ümit edilmesi sağlanmıştır. Lakin 1961 Anayasası ile kamu görevlileri açısından elde edilen haklar 1971 yılındaki askeri muhtıra sonrası kesintiye uğramış, Anayasa'dan sendikal haklarla ilgili "çalışanlar" ifadesi çıkarılarak yerine "işçiler" ifadesinin konulmasıyla kamu görevlileri açısından bir dönem sona ermiş, sendikal haklar yasaklanmıştır. Bu yasaklamanın ardında, askeri muhtıraya gerekçe gösterilen devlete karşı fiiller içerisinde yer alan örgütlü olmak ve devlete karşı düzen bozucu hareketler neticesinde, statü rejimine bağlı ve haklarının devlet tarafından güvence altında olan kamu görevlilerinin örgütlenmesine gerek olmadığı düşüncesi yatmaktadır (Gülmez, 2002b: 114).

Bu döneme kadar kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmeleri ile ilgili esas alınan ILO'nun 87 ve 98 sözleşmelerinden sadece 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Sözleşme, 1965 yılındaki 624 sayılı kanunun hazırlandığı dönemde kabul edilmiştir. 87 sayılı sözleşme henüz kabul edilmemiş dahi olsa, Türkiye 1932 yılında ILO Anayasasını onaylayarak yasal düzenlemelerini uluslararası normlara uygun hale getirme yükümlülüğünü üstlenmiştir.

Yasa koyucu tarafından kamu görevlilerine grevli toplu pazarlık hakkının verilmemesinde otoritenin konuya bakışı önemli bir yer işgal ederken, 98 sayılı sözleşmede de bu hakkın kamu görevlilerine verilmediği düşüncesi etkili olmuştur. Sözleşme metninin Fransızca'dan Türkçe'ye çevirisinde “fonctionnaires publics” ifadesi ile kast edilen devlet yönetiminde görev alan memurlar yerine “kamu görevlileri-memurlar” olarak çevrilmiş ve bu durum tüm memurların toplu sözleşme dışında tutulduğunu düşündürmüştür (Gülmez, 1996a: 153; Mahiroğulları, 2011: 68).

1960 askeri müdahalesinin ardından hazırlanan anayasa ile demokratik hakların kullanımı için somut adımlar atılmış, her ne kadar uluslararası normlara tam uyum sağlanamasa da geçmiş dönemlere kıyas ile ciddi bir ilerleme kaydedilmiştir. Kamu görevlileri sendikaları için ilk defa yasal düzenleme yapıldığı göz ardı edilmemelidir. Yasal düzenlemeler, yeterli olmasa da bir adım olarak görülmüştür (Kutal, 1969: 201). Bir askeri müdahale ile başlayan dönem başka bir askeri müdahale ile son bulmuş, Türk demokrasisi gibi kamu görevlilerinin sendikal hakları yeniden kesinti yaşamıştır.

2.6.4. 1971-1980 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

624 sayılı kanunun getirdiği örgütlenme özgürlüğü sadece altı yıl sürmüştür. 1971 yılında gerçekleşen askeri müdahale sonrası, toplumsal kargaşaların önlenmesi gerekçesi ile yapılan düzenlemelerden kamu görevlileri de nasiplerini almıştır.

Müdahalenin ardından 1961 Anayasanın 46.maddesinde kamu görevlilerine sendikalaşma hakkının verilmesini sağlayan “çalışanlar” ifadesi “işçiler” ifadesi olarak değiştirilmiş, kamu görevlilerinin sendika kurmalarını ve sendikalara üye olmalarını sağlayan hüküm kaldırılmış ve kamu görevlileri sendikalarının faaliyetleri sonlandırılmıştır. Bu düzenlemeye uygun olarak DMK'nın 22.maddesi değiştirilmiş ve 624 sayılı DPSK yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle kamu görevlileri için sendika kurma ve üye olma hakkı ortadan kalkmıştır.

Kamu görevlileri sendikacılığı anayasal dayanaktan mahrum kalmakla birlikte yine Anayasanın 119.maddesine de “memurlar sendikalara üye olamazlar” hükmü

eklenmiştir. Yasaklı dönem olan 70'ler, kamu görevlilerinin zorunlu olarak örgütlenme biçimi için dernekleşmeyi tercih etmelerine neden olmuştur (Çelik, 2014: 24).

624 sayılı kanun çıkarılırken kamu görevlilerine karşı olan mesafeli bakış bu dönemde de devam etmiş; toplu sözleşme, grev gibi kavramların sadece işçileri ilgilendirdiği gerekçesi ile yasaklı döneme dönülmüştür. Askeri muhtıra sonrası Başbakanlığa getirilen Nihat Erim, sendika kurma hakkının açık bir şekilde işçilere ait olduğunu, Türkiye'de kamu görevlisi sendikalarının bulunmasının uygun olmadığını belirterek bu bakış açısını resmi olarak da savunmuştur (Gülmez, 2002b: 124; Mahiroğulları, 2011: 71).

Böylelikle büyük umutlarla başlayan kamu görevlilerinin yasal zeminli sendikacılık hareketi çok kısa sürmüştür. Kısa zamanda kurulan sendikalar kamu görevlilerinin örgütlenme konusundaki isteklerini göstermiş, yeni dönemde bu ihtiyaç dernekler üzerinden görülmeye çalışılmıştır.

Sendikalara karşı mesafeli düşüncenin hâkim olmasında sendikaların siyasetle uğraşmaları, anarşik olarak kabul edilen olaylara karışmaları, kamu görevlilerinin haklarından ziyade sendikaların devlete karşı çıkma aracı şeklinde kullanılması da etkili olmuştur. Bu dönemde kamu görevlileri sol görüşlüler "Tüm" ya da "Der", ülkücü görüşlüler ise "Ülkü" ya da "Bir" ifadeli dernekler kurarak kamplaşmıştır. Örneğin polisler Pol-Der ve Pol-Bir adlarında iki dernek kurmuştur. Fakat bu ayrışma olumsuz olayları da beraberinde getirmiş, halk üzerine polis tarafından ateş açılması, Pol-Der genel merkezinin kundaklanması gibi vakalar yaşanmıştır. Bu olayların akabinde 1978 yılında İçişleri Bakanlığı her iki derneği de kapatmıştır. Lakin Danıştay kararı ile bu dernekler yeniden faaliyetlerine başlamıştır. Pol-Der'in "halkın polisi", Pol-Bir'in "devletin polisi" mottosunu kullanarak gerçekleştirdikleri eylemler toplumun büyük kısmında huzursuzluğa neden olmuştur (Aşık, 2013: 45).

Bu dönemde, 1960-71 dönemine nazaran siyasal eğilimler kamu görevlileri arasında saflaşmalara neden olmuştur. Dernekler aracılığı ile kamu görevlileri pek çok

kitlesel eylemler gerçekleştirmiştir. Grevli ve toplu sözleşmeli grev hakkı, işsizlik, pahalılık, demokratik hak ve özgürlükler gibi temalarla miting, protesto, iş bırakma eylemleri gerçekleştirilmiştir. Hatta kamu görevlileri, sendikal haklarını talep ederken işçi statüsüne geçirilme talebinde de bulunmuşlardır. 1971 müdahalesi nasıl sendikaları etkisizleştirmiş ise, 12 Eylül askeri müdahalesi de bu dernekleri etkisiz hale getirmiştir (Koç, 2001: 13).

2.6.5. 1980-2000 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale Türk demokrasisini yeniden askıya almıştır. Askeri müdahalenin gerekçeleri arasındaki toplumsal sorunların yeniden yaşanmaması adına bir takım özgürlükler kısıtlanmıştır. Bu husus Anayasa tasarısı hazırlanırken sendikal örgütlenme konusundaki görüşmelerde siyasiler tarafından da dile getirilmiştir. Bu görüşmelerde 12 Eylül öncesi döneme işaret edilerek sendikal hakların kamu görevlilerine verilmemesi gerektiği ağırlıklı olarak savunulmuştur (Gülmez, 2002b: 153, Mahiroğulları, 2011: 72). Bu itibarla müdahaleden iki yıl sonra hazırlanan 1982 Anayasası sendika kurma hakkını sadece işçi ve işverenlere tanımış, kamu görevlileri için düzenleme yapmamıştır. Kamu görevlileri ile ilgili Anayasa açık bir yasak koymayarak, yasa koyucuya takdir yetkisi tanımıştır. Lakin uygulamada tereddütler yaşanmıştır. Otorite tarafından sonradan düzenleme yapılma yönünde irade ortaya konulmaya çalışılsa da, 90'lı yıllarda koalisyon hükümetlerinin kısa ömürlü olmaları ile kamu görevlileriyle ilgili yasal düzenleme yapılamamıştır (Günday, 2006: 235).

Özellikle 80'lerin sonlarından itibaren kamu görevlilerinin sorunlarının kamuoyuna sunulması ve tartışılmasını sağlamak adına farklı örgütlerce organize edilen sempozyumlarda, akademisyenlerce Anayasa'da kamu görevlilerinin örgütlenmesini yasaklayan açık hüküm olmadığı düşüncesi hem hukuki açıdan hem de nesnel bir gerçeklik olarak savunulmuştur (Koç, 1992, s: 73; Gülmez, 1994: 187; Serim, 1995: 65; Özerkmen, 1998: 438; Mahiroğulları, 2011: 73; 2017: 443). Bu sempozyumlardan ilki 1985 yılında "Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu" adı ile gerçekleşmiştir. Türk

Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından gerçekleştirilen organizasyonda, Alpaslan Işıklı ilk defa 1982 Anayasasının kamu görevlileri için bir yasak içermediği görüşünü kamuoyu nezdinde dile getirmiştir. Hatta Işıklı tarafından, 1982 Anayasası hazırlanırken Danışma Meclisi tarafından kamu görevlileri için sendika hakkını yasaklayan hükmün tasarıda yer aldığı fakat Milli Güvenlik Konseyi'nin bunu çıkardığı, bu yolla Anayasa tarafından kamu görevlilerinin sendika hakkı için yasağın bulunmadığının altı çizilmiştir. Bu hususu sempozyumda “sürprizim” olarak ifade eden Işıklı, Milli Güvenlik Konseyi'nin sendika hakkını yasaklamayı istemediğini söylemiştir (Işıklı, 1985: 95).

TMMOB'nin düzenlediği sempozyumdan iki yıl sonra (1987) “İnsan Hakları Derneği” tarafından kurultay düzenlenmiştir. Mevcut hukuki boşluğun yanı sıra onaylanmış uluslararası sözleşmeler Anayasa'nın 90.maddesi kapsamında değerlendirilerek, sözleşmelerin iç hukuka etkisi tartışılmıştır. Türkiye tarafından onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ILO'nun 98 sayılı sözleşmesi çerçevesinde kamu görevlilerinin sendika ve toplu sözleşme hakkına sahip oldukları kurultayda ifade edilmiştir (Gülmez, 1994: 188).

Kurultayın ardından Ocak 1988'de öğretmenlerce sendikal hakları gündemde tutmak amacıyla çıkarılan “abece dergisi” tarafından Öğretmenlerin Örgütlenmesi Paneli düzenlenmiştir. Panelde, kamu görevlilerinin ve özelde öğretmenlerin hem ulusal hem de uluslararası hukuktan doğan hakları değerlendirilmiş, örgütlenme hakkının yasal açıdan bir hak olduğu vurgulanmıştır (Gülmez, 1994: 188).

Yine 1988 yılı Nisan ayında Türkiye’de “Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu” gerçekleştirilmiştir. Sendikal hakların kamu görevlilerine en geniş ölçüde verildiği ülkelerin başındaki İsveç’ten sempozyuma katılan temsilciler görüşleri ile katkı sağlamıştır. İsveç Memur Sendikaları Konfederasyonu Başkanı Björn Rosengren (1988: 35), sendikal hakların bir bütün olduğunu, bir tanesinin eksikliğinin tüm hakların işlevini kaybettirdiğini belirtmiş ve sendikaların demokratik hak ve özgürlüklerin gelişimine katkı sağladığının altını çizmiştir. İsveç Devlet Memurları Sendikası Başkanı

Olle Söderman da (1988: 54) benzer şekilde sendikaların demokratik İsveç toplumunun vazgeçilmez bir parçası olduğunu belirtmiştir. Sabri Ülgener’in eserlerinde sıklıkla dile getirdiği zihniyet meselesi sendikal haklarla ilgili olarak sempozyumda dile getirilmiş ve Türk toplumunda doğal haklarla ilgili bilincin yeterince oluşmamış olmasından kaynaklı, Anayasa ve diğer yasalara bakış açısı ve askeri müdahalelerle kesintiye uğrayan demokrasi tecrübemizin etkileri değerlendirilmiştir (Baştürk, 1988: 176).

İsveç Polis Sendikası Başkanı Gunno Gunnmo da örgütlenme ve eğitimin önemini vurgulayan konuşma yapmıştır. Gunnmo (1988: 119), İsveç’te yaklaşık 30 polis dışında kalan tüm polislerin sendikalı olduğunu, sendika üyesi olan bir polis için üye olunduğu andan itibaren örgütlenme ve eğitim çalışmalarına ilişkin faaliyetler yürütüldüğünü vurgulamıştır.

Sempozyumda, önceki etkinliklerde olduğu gibi kamu görevlilerinin sendikalaşmalarının önünde yasal bir engel olmadığı aynı zamanda uluslararası sözleşmeler kapsamında bu hakkın tanınması gerektiği katılımcılarca belirtilmiştir. Her ne kadar kamu görevlilerinin örgütlenme hakkına yönelik bir yasak olmasa da Anayasal güvence gerekliliğinin altı çizilmiştir. Kanunla yasaklanmayan şeyin serbest olarak kabul edilmesi gerektiği, lakin kamu görevlilerinin örgütlenmesine karşı bakış açısı sorunundan dolayı kanunda olmayan bir hakkın yok sayıldığı düşüncesinin düzeltilmesi lazım geldiği ifade edilmiştir (Tanör, 1988: 149).

1989 yılında Ankara’da Eğitimciler Derneği (Eğit-Der) tarafından, katılımcılar açısından geniş kapsamlı kurultay düzenlenmiştir. Akademisyenler, uluslararası sendikal örgüt, işçi sendikaları ve siyasi parti temsilcilerinin katılım sağladığı “Sendikal Haklar Kurultayı” kamu görevlileri sendikacılığının altyapısı ve kamuoyu oluşturma bakımından önem arz etmiştir. Grevli ve toplu sözleşmeli örgütlenme hakkının vurgulandığı kurultayda, hükümet kanadından katılım sağlayan Milli Eğitim Bakanı Avni Akyol, hükümetin kamu görevlilerine sendikal haklarla ilgili vaatle bulunmadığını belirterek, öğretmenlere “*Sesli düşünüyorum. Şu an aklıma geldi söylüyorum. Mühendislerin Odası*

var, doktorların ve ziraatçıların odası var. Öğretmenlerin neden bir odası olmasın?” şeklinde öneride bulunmuştur (Gülmez, 1994: 191).

1990 yılında Mülkiyeliler Birliği tarafından “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu” düzenlenmiştir. Bu sempozyuma yerli ve yabancı sendika temsilcileri ile siyasi parti temsilcileri katılmış; hem uluslararası sözleşmeler hem de 1982 Anayasası çerçevesince kamu görevlilerinin sendikal hakları değerlendirilmiştir. Sempozyumdan bir yıl sonra koalisyon hükümeti kuracak olan SHP (İnönü, 1991: 8) ve DYP (Topçu, 1991: 11) temsilcileri en kısa sürede konu hakkında gerekli düzenlemelerin yapılmasına çalışacaklarını belirtmişlerdir.

1991 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi tarafından “İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu” gerçekleştirilmiştir. Bu sempozyumda sendikal hakların yanında ifade özgürlüğü, siyasal haklar, toplantı hakkı gibi konular değerlendirilmiştir (Gülmez, 1994: 193).

1995 yılında TMMOB tarafından gerçekleştirilen “Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu” yine akademisyenler, siyasiler ve STK temsilcilerini bir araya getirmiştir. Kamu görevlisi kavramının tanımı, gelişimi, o gün ki karşılığında başlanarak, dünyada ve Türkiye’deki kamu görevlilerinin siyasal hakları mukayeseli olarak değerlendirilmiştir. Daha önceki sempozyumlarda olduğu gibi ilk oturumlarda akademisyenler konuyu detaylı olarak ele almış, çözüm önerilerini sunmuş ve son oturumda da ağırlıklı olarak siyasilerin değerlendirmelerine ve karşılıklı suçlamalarına tanık olunmuştur (TMMOB, 1995).

Bu sempozyumlarda akademisyenler tarafından hem hukuki hem de sosyal açıdan konunun değerlendirilerek kamuoyu oluşturulması her şeyi devletten bekleyip rızaya yönelen ve bu sebeple suskun ya da cılız sesli kalan kamu görevlilerini cesaretlendirmiştir (Mahiroğulları, 2017: 442).

1985 yılında gerçekleştirilen sempozyumda Işıklı'nın Anayasal açıdan örgütlenme önünde engel olmadığını açıklaması, kamu görevlilerini hareketlendirmiş, örgütlenme mücadelesinde öğretmenler ön sırada yer almıştır. İlk kıpırdanma hareketlerinden biri de 1986 yılında “abece dergisi”nin yayımlanmaya başlaması ile gerçekleşmiştir. Dergi öğretmenlerin sorunlarını ön plana çıkarırken çözüm yolu olarak örgütlü faaliyetleri işaret etmiştir. Bu dergide örgütlenme adına çeşitli yayımlar yapılmıştır. Takip eden dönemde emekli öğretmenler ile meslekten çıkarılan öğretmenler tarafından 1988 yılında Eğitim-Der kurulmuştur. Bu faaliyetler neticesinde 28 Mayıs 1990 tarihinde ilk kamu görevlisi sendikası Eğitim-İş kurulmuştur. 1985 yılından itibaren kurulan dernekler, sendikalara dönüşerek bir nevi kamu görevlisi sendikacılığının fiilen ikinci dönemini başlatmıştır (Koç, 2001: 14; Mahiroğulları, 2017: 443).

1982 Anayasa ile kamu görevlileri açısından sendikalaşma konusunda yasak olup olmadığı sempozyum vb. ortamlarda tartışılırken, kurulmakta olan sendikalar da bu tartışmaların konusu olmuştur. Eğitim-İş, Ankara Valiliğine kuruluş bildirimini sunmuş, Valilik tarafından bu bildirim kabul edilmemiştir. Sonrasında posta aracılığı ile bildirim iletilerek bir çözüm bulunmuştur. İstanbul’da da benzeri sorun yaşanmış, Eğitim-Sen tarafından kuruluş başvurusu yapılmış, İstanbul Valiliği bu işlemi reddetmiştir (Mülkiyeliler Birliği, 1991: IV). Takip eden dönemde, 1990 yılında Kamu Çalışanları Sendikalaşma Platformu kurulmuş ve 1995 yılında bu platform Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’nu (KESK) oluşturmuştur. 1992 yılında Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu (Kamu-Sen) ve 1995 yılında da Memur Sendikaları Konfederasyonu (Memur-Sen) kurulmuştur. Aynı zamanda 90’ların özellikle ilk yarısı çeşitli iş bırakma, miting gibi eylemler yaşanmıştır. 1995 yılında Anayasanın 53.maddesinde yapılan değişiklikte toplu görüşme anayasal hüküm altına alınmış olsa da, bu husus görüş alış verişi şeklinde tezahür etmiştir (Çelik, 2014: 25).

Anayasa’da kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini kısıtlayıcı madde bulunmadığına dair görüşler tartışıldığı dönemde, siyasi partilerden de 1991 Genel Seçimlerine giderken, seçim beyannamelerinde kamu görevlilerine sendikal hakların

verileceğine ilişkin ifadelerin yer alması seçim sonrası dönemdeki gelişmelerin öncüsü olmuştur. Seçim sonrası kurulan hükümet, Danıştay'dan kamu görevlilerinin sendikalaşmaları ile ilgili Anayasal engel olup olmadığına dair görüş istemiştir. Danıştay 22 Nisan 1992 tarihli ve oybirliği ile aldığı kararda, kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil eden bir durumun olmadığı belirtmiş, Türkiye tarafından kabul edilen ILO Sözleşmelerinin Anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir (Gülmez, 2002b: 154; Mahiroğulları, 2011: 73). Yine aynı yıl Danıştay 10.Dairesi, İçişleri Bakanlığınca yayımlanan, bünyesindeki kamu görevlilerinin sendikalaşamayacağına dair genelgeyi Anayasaya aykırılık gerekçesi ile iptal etmiştir (Cerev, 2014: 31).

Kararın alınmasını takip eden dönemde, ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına ilişkin sözleşmesi ile 151 sayılı Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi'ne ilişkin sözleşmesi TBMM'de görüşülerek 1993 yılında kabul edilmiştir.

1982 Anayasasında kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili menfi ya da müspet bir ifadenin yer almaması, yani herhangi bir yasaklamanın olmaması, aslında yasa koyucu için bir düzenleme yapabilme imkânı doğurmuştur. Aynı zamanda yine 1982 Anayasasının 90.maddesi kanun hükmünde olan uluslararası sözleşmelerle ilgili yasa çıkarma ehliyeti tanımaktadır. Bu itibarla devam eden dönemde imzalanan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinden ILO Sözleşmelerine kadar ki uluslararası belgeler, yasa koyucuyu düzenleme yapmaya zorlamıştır.

Uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki yeriyle ilgili Anayasanın 90.maddesi gereği kanun koyucu düzenlemeye yapmaya gitmiş ve 1995 yılında gerçekleştirilen değişiklik ile anayasal güvence sağlanmıştır.³³ Anayasanın 53.maddesindeki

³³ 23 Temmuz 1995 tarihli ve 4121 sayılı kamu görevlilerinin örgütlenme ve toplu pazarlık hakkına ilişkin düzenleme 7 Mayıs 2010 tarihinde mülga olmuş ve toplu pazarlık yerine toplu sözleşme içeren yeni düzenleme yapılmıştır. 1995 yılındaki düzenleme şu şekildedir:

“128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek

düzenlemeye kadar sendikal haklar, işçilerle sınırlandırılmış; kamu görevlileriyle ilgili sendika, toplu sözleşme ve grev konularında müspet ya da menfi hüküm kullanılmamıştır. Bu düzenleme de ise kamu görevlilerinin kanun yolu ile sendika kurabilecekleri ve toplu pazarlık hakkından yararlanabilecekleri açıkça ifade edilmiştir. 1995 yılındaki düzenlemeyi müteakiben 1997 yılında DMK'da (m.22) aynı doğrultuda düzenleme yapılmıştır.³⁴

90'ların ilk yarısındaki bu gelişmelerin nasıl bir ortamda cereyan ettiğini anlamak için Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Genel Başkanı Baydur 1992 yılında yaptığı açıklamada şu ifadeleri kullanmıştır: *“Bütçedeki memur maaşımız bir tas yoğurttur, milli gelirimiz de bir tas yoğurttur. Bir kaşık verecek yerde iki kaşık veremezsiniz. Türkiye’de herhangi bir hükümet, memura grev hakkını veremez. Önce Çalışma Bakanının buna gücü yetmez.”* TİSK bu düşüncesini 1995 yılındaki genel kurul raporunda da yenilemiş ve kamu görevlilerinin işçilerle birlikte hareket etmelerinin önlenmesi, geçmişte kurulan sendikaların devletin fonksiyonlarını yavaşlattığı ve Türk demokrasisine zarar verdiğini savunmuştur (Koç, 2001: 9).

Bu bakış açısı ve tartışmaların yaşanmakta olduğu ortamda hükümet tarafından grevli toplu pazarlık hakkı tanıyan bir yasa değişikliği hazırlanmış fakat Anayasa Komisyonu grev hakkını tasarı metninden çıkarmıştır. Komisyon çalışmaları yürütülürken 1995 yılında Türkiye erken seçimlere gitmiş ve tasarı kanunlaşamamıştır. Takip eden dönemde kurulan koalisyon hükümetleri döneminde de üç defa kamu görevlileri sendikaları ile ilgili kanun tasarısı hazırlanmışsa da, hiç biri kanunlaşamamıştır.

mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.”

³⁴ DMK 22: *“Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.”*

2.6.6. 2000 Sonrası Kamu Görevlileri Sendikacılığı

2000’li yıllar ile birlikte kamu görevlileri sendikacılığı konusunda yeni bir sayfa açılmıştır. Önce 2001 yılında, sonra da 2010 ve 2012 yılında gerçekleştirilen düzenlemeler ile kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili anayasal ve yasal güvenceler sağlanmıştır.

12.07.2001 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile kamu görevlileri, sendikal faaliyetleri açısından müstakil bir kanun elde etmiştir. Bu kanun kapsamında Kamu İşveren Kurulu ile toplu görüşme yürütüleceği, anlaşmaya varılırsa mutabakat metninin imzalanacağı hükme bağlanmıştır. Fakat her halükarda son karar Bakanlar Kuruluna bırakılmış, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır.

4688 sayılı kanun, kamu görevlileri açısından sendikal hakların gelişmesi adına çok önemli bir adımdır. Demokratik haklar açısından kanunun sendikal haklarla ilgili eksik yönleri eleştirilere maruz kalmıştır. Grev ve toplu sözleşme hakkının tanınmaması, sendikal hakların bir bütün olduğundan hareketle sağlıklı bir kamu görevlileri sendikacılığının ifasını güçleştireceği hatta kanunun bu hali ile çıkmasının zararlı olabileceği dahi savunulmuştur.

4688 sayılı kanun hazırlanırken ILO normlarına uyum sağlama gayreti güdülmemiş, otoritenin tedbirli davranma geleneği muhafaza edilmiştir. Grev ve toplu sözleşme hakları için anayasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu hükümet kanadından belirtilmiştir. Muhalefet ise atılan adımı bir ilk kabul ederek destekleyeceğini vurgulamıştır. Sadece Fazilet Partisi adına konuşan Mahfuz Güler, tasarının uluslararası sendikal normlarla çelişkiler barındırdığı gerekçesi ile destek vermeyeceklerini beyan

etmiş, tasarının bu hali ile sarı sendikacılığı özendireceğini ve aslında çalışanların bir kazanım elde etmeyeceğini belirtmiştir (TBMM, 07.06.2001).³⁵

Dönemin Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan ise tasarının Uluslararası Çalışma Konferansına yetiştirilmesi bakımından ivedi yasalaşması gerekliliğini vurgulamış; meclisteki konuşmasında, ILO’nun her yıl düzenlediği konferanslarında Türkiye’de kamu görevlisi sendikalarının kurulması hususunun gündeme getirildiğini ve o yıl ki görüşmelere katılım öncesi tasarının kanunlaşmasını temenni ettiğini belirtmiştir (TBMM, 07.06.2001).

1965 yılında ilk yasal düzenleme ile sendikal haklarına kavuşan kamu görevlileri, 2001 yılında 4688 sayılı kanun ile yeniden müstakil bir yasaya kavuşmuştur. Aynı yıl Anayasanın sendika kurma hakkını düzenleyen 51.maddesindeki “İşçi ve işverenler...” ifadesi “Çalışanlar ve işverenler...” şeklinde değiştirilerek, kamu görevlilerinin sendikal hakları tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

2010 yılı kamu görevlileri sendikacılığı açısından hareketli geçmiştir. Önce konu hakkında bir çalıştay gerçekleştirilmiş, sonra da halk oylaması ile 4688 sayılı kanunda düzenlemeye gidilmiştir.

DPB himayelerinde 9-11 Şubat 2010 tarihinde “Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı” gerçekleşmiştir. Çalıştay kitabı takdimi şu ifade ile başlamaktadır: “İnsan hakları kavramının ortaya çıkmasının en önemli sebeplerinden biri de güçsüz olan bireyin güçlü olan devlet karşısında korunmasının amaçlanmasıdır.” Dönemin Devlet Bakanı Hayati Yazıcı’nın kullandığı bu ifade aslında kamu görevlilerinin neden örgütlenmesi gerektiğinin ya da kamu görevlilerinin devlete karşı kendilerini yasal zırhla koruma altına almaları gerektiğinin itirafı gibidir.

³⁵ Mahfuz Güler, bu konuşmasından kısa süre sonra AK Parti kurucu üyesi olmuştur. İki dönem milletvekilliği yapan Güler, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanlığı yapmıştır.

Bakan Hayati Yazıcı'nın otoriteyi temsilen müspet görüş beyan etmesi gelinen noktada en azından bakış açısı değişikliğini göstermekte olduğu için kıymetlidir. Çalıştayda Devlet Personel Başkanı Mehmet Tekinarslan da, kamu görevlilerinin sendikal ve demokratik haklarını DPB'nin misyonu içerisinde anmıştır. Bu ifadeler geçmiş dönemlerdeki Bakan ve Başkanların açıklamaları ile mukayese edildiğinde zihinsel gelişimin en somut göstergelerinden biridir.

Üç gün süren çalıştayda ilk gün açılış konuşmalarını takiben kamu görevlilerinin ulusal ve uluslararası hukuk açısından grev ve toplu sözleşme hakları değerlendirilmiştir. İkinci gün oluşturulan dört çalıştay grubu ile Türkiye'deki ve AB'deki mevcut durum değerlendirilmiştir. Üçüncü gün yasal düzenleme ihtiyacına vurgu yaparak raporların takdimi ve sonuç bildirgesi sunulmuştur (Devlet Personel Başkanlığı, 2010).

Çalıştayı takiben, 12 Eylül 2010 tarihindeki halk oylaması yapılmış ve Anayasanın 53.maddesi "A. Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" olarak değiştirilmiştir:

"Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu Sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna Başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir."

Bu düzenleme ile toplu görüşme sonucunda taraflarca imzalanması ya da imzalanmıyorsa bu hususların tutanakla Bakanlar Kurulu'nun takdirine sunulması hükmü yürürlükten kaldırılmış, memur ve diğer kamu görevlileri için toplu sözleşme hakkı eklenmiştir. Sözleşmede uyuşmazlık olması durumunda ise Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna müracaat edileceği, verilecek kararın ise kesin olup toplu sözleşme hükmünde olacağı ifadelerine yer verilmiştir.

Değişiklik hakkında TBMM'de gerçekleştirilen görüşmelerde, grev hakkı olmaksızın toplu sözleşmenin ciddi bir anlam ifade etmeyeceği eleştirileri muhalefet partileri sözcüleri tarafından ifade edilmiştir. Yine muhalefet tarafından uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde olduğundan hareketle, anayasal düzenlemeye ihtiyaç olduğu ve bu yolla grevli toplu pazarlık hakkının güvenceye kavuşturulması için

düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir. İktidar tarafından ise daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi, geline nokta itibariyle bir aşama kaydedildiği vurgusu yapılmıştır. Devlet Bakanı Hayati Yazıcı, grev hakkının ileride uygun zamanda değerlendireceğini ifade ederek, 2001 yılında Çalışma Bakanının 4688 sayılı kanunun çıkarılması esnasındaki konuşmasına benzer içerikteki temennilerini sunmuştur. Aynı şekilde CHP grubu adına yasa tasarısına itiraz eden Musa Çam, 2001 yılındaki tasarıya şiddetle itiraz edip, düzenleme ile sarı sendikacılığın önünün açılacağını ifade eden Fazilet Partili Mahfuz Güler'in sözlerine atıf yaparak benzer eleştirilerde bulunmuştur (TBMM, 02.04.2012).

04.04.2012 tarihinde kabul edilen 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik yapılmasına dair kanunun Resmi Gazetede yayımlanması ile 4688 sayılı kanunun adı bugünkü halini almış, "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Son düzenleme ile toplu sözleşmenin usul ve esasları düzenlenmiş ve kamu görevlisi tanımı yapılmıştır. Yine aynı kanunda toplu sözleşme görüşmelerine idare adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına da Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin katılacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı kanun ILO normları ile mukayese edildiğinde bir takım çelişkiler içerdiği görülmektedir. Bunlardan ilki toplu sözleşme neticesinde zorunlu tahkime gidilecek olmasıdır. Her ne kadar yasa ile sonuç doğuran toplu sözleşme hakkı tanınmışsa da uyuşmazlık halinde son söz Bakanlar Kurulu yerine Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna³⁶ verilmiştir. Bu zorunlu tahkim uygulaması özgür toplu pazarlık hakkı açısından eleştiri alan hususlardan biridir (Yorğun, 2011: 154).

³⁶ Kurul 4688 sayılı kanunun 34.maddesi uyarınca 11 üyeden oluşmaktadır. Kurulun Başkanı Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca seçilmektedir. Yine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye; sendikalardan en fazla üyeye sahip konfederasyonun seçtiği iki, üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sıradaki konfederasyonlar tarafından seçilecek birer kişi olmak üzere dört üye; üniversitelerin kanunda belirtilmiş bilim dallarından en az Doçent ünvanlı ve Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye; sendikalar tarafından belirlenecek toplam yedi öğretim görevlisi arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek bir üye kurulda görev yapmaktadır.

Kanunun 25.maddesi ile üyelik aidatının alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Buna göre devlet, adeta sendikaların iç işlerine karışarak üyeler ile sendikalar arasındaki ilişkiye müdahalede bulunmuştur. Bu müdahale bir adım daha öteye taşınarak, üyelik aidatının devlet tarafından verilmesi 2005 yılındaki toplu görüşmede kararlaştırılmıştır. Bu hususta çeşitli çevrelerden yapılan itirazlar neticesinde 2009 yılında yeniden düzenlemeye gidilerek sendika aidatının adı toplu görüşme primi olarak değiştirilmiştir (Yorğun, 2011: 161)

Kamu görevlilerine grev hakkı verilmemesi farklı akademisyenler tarafından ILO normlarına aykırılık gerekçesi ile eleştirilmiştir (Gülmez, 2001: 15, Mahiroğulları 2011: 82, Yorğun 2011: 155, Kutal 2019: 12). Bu eleştirilere göre 87 sayılı sözleşme ve ILO'nun konu hakkındaki diğer raporları açısından grev hakkı tüm çalışanlara verilmelidir. Her ne kadar 4688 sayılı yasada grev yasağından bahsetmese de 657 sayılı DMK'da açık hüküm ile kamu görevlileri için grevin yasak olduğu belirtilmektedir.

4688 sayılı kanunun görüşüldüğü dönemde, mecliste kamu görevlileri sendikalarında yöneticilik yapmış milletvekillerinin çoğu iktidar partisine mensup olup, tasarıdaki eleştirilen taraflarla ilgili düşüncelerini dahi bildirmemiştir. İki milletvekili tasarı görüşülürken değişiklik önergesi vermiş, iktidar partisine mensup önerge veren vekil daha sonra bu önergesini geri çekmiştir. Bu husus Türkiye'de kamu görevlileri sendikacılığının siyaset ile ilişkisi açısından ayrıca değerlendirilmelidir (Mahiroğulları, 2011: 84).

Uluslararası sözleşmelerle ilgili temel birkaç yanılsama söz konusudur. Bu nedenle sözleşmelerin uygulanmasında problemler ortaya çıkmaktadır. Bu yanılsamalardan ilki, sözleşmelerin salt metinlerine bakarak yetinmektir. Oysa bu sözleşmelerin mana boyutunu ortaya çıkaran karar ve içtihatlarla da göz atılmalıdır. Aynı zamanda sözleşmelerin zaman içerisinde günün koşullarına taşıyan yorumları göz önünde bulundurulmalıdır. Bir diğer yanılsama, 151 sayılı sözleşme ile ilgilidir. 151 sayılı sözleşme yedek bir sözleşmedir. Yanılsama ise 151 sayılı sözleşmenin 87 ve 98 sayılı sözleşmelere göre konumlandırılması ve uygulanmasıdır. Sözleşmenin ilk maddesinde

“Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.” ifadesi ile aslında ancak daha elverişli koşulları sağlamak için 151 sayılı sözleşmenin esas alınması gerektiği belirtilmektedir. Yani 87 ve 98 sayılı sözleşmeler öncelikle değerlendirilmelidir. 151 sayılı sözleşme tamamlayıcıdır. Bu hususun göz ardı edilmesi bir hatadır. Örneğin 87 sayılı sözleşme 2.maddesinde çalışanlar arasında ayırım yapılmaksızın örgütlenme hakkı tanınmıştır. Bu sözleşme, 151 sayılı sözleşmeye göre çalışanlar açısından daha iyi şartlar taşıdığından öncelikle dikkate alınması gerekmektedir (Gülmez, 2001: 5-11).

ILO Uzmanlar Komitesinin 2019 yıl raporunda, 4688 sayılı kanunun 15.maddesinde örgütlenme hakkı kapsamının kişi yönünden dar tutulduğu,³⁷ cezaevi çalışanlarının kendilerini etkileyen pazarlıklarda etkili şekilde temsil edilemedikleri, toplu pazarlığa tabi konulara ilişkin kısıtlamaların kaldırılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyeliklerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığının yeniden değerlendirilmesi gibi hususlarda tespitte bulunulmuştur (ILO, 2019). 2020 yılı raporunda kamu görevlilerinin grev hakkından yoksun olduğu, 4688 sayılı kanunun kişi yönünden gözden geçirilmesi, sendika özgürlüğüne zarar verecek nitelikteki atama,/tenzili rütbe vb. ayrımcılığa neden olabilecek uygulamaların kaldırılması, 2019 yılı raporundaki toplu pazarlığa ilişkin sorunları ILO Uzmanlar Komitesi tarafından dile getirilmiştir (ILO, 2020).

2021 yılı raporunda ise kamu görevlileriyle ilgili üst düzey kamu çalışanları, hâkimler, ceza infaz kurumu gardiyanlara örgütlenme hakkı verilmediği belirtilmiştir. Raporda örgütlenme hakkıyla ilgili kısıtlamanın adalet, güvenlik ve yüksek kıdemli kamu görevlileri gibi telafi edilemeyecek hizmet kesintilerine neden olunabilecek kamu hizmetleri ile sınırlı olduğunun altı çizilmiştir. Emekli, vekaleten öğretmenlik, ebelik, hemşirelik yapanlar için de örgütlenme özgürlüğü hakkının verilmesi gerektiği

³⁷ Bu eleştiri 2001 yılındaki ilk düzenlemenin ardından Kutal tarafından da yapılmıştır. Detaylı bilgi için bkz.: Metin Kutal, Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler. **Kamu-İş Dergisi**, C:4, S:6, 2002. s. 137.

belirtilerek, hükümetten bu konuda yorum talep edilmiştir. Komite, hükümetten polis ve silahlı kuvvetler hariç olmak üzere bütün kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma haklarını gözden geçirme ve bilgilendirme yapmasını talep etmiştir. Devlet Denetleme Kurulu'nun sendika yöneticilerini görevden alma, değiştirme, sendikaların doküman ve faaliyetlerini mahkeme kararı olmaksızın soruşturabilmelerinin 87 sayılı sözleşmeye aykırı olduğu belirtilmiştir. Hükümet tarafından belirtilen hususlarla ilgili uygulamada bu tür durumların olmadığı beyan edilmiş, bunun üzerine Komite tarafından da soruşturma ve denetim kayıtlarına ilişkin bilgi talep edilmiştir.

Aynı raporda toplu pazarlıkla ilgili olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 11 üyesinden 7'sinin Cumhurbaşkanı tarafından atanmasının Kurul'un bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile ilgili şüphelere yol açtığı, hükümet tarafından sosyal taraflarla görüşülerek yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir (ILO, 2021).

Son olarak 2022 yılı ILO Uzmanlar Komitesi Raporu'nda, hükümetten 4688 sayılı kanunun "Sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15.maddesini gözden geçirmesini, kamu hizmetlerinde sözleşmesiz çalışanların durumlarını değerlendirmesini, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelerinin atanma yöntemini taraf görüşleri alınarak yeniden ele almasını tavsiye etmiş, daha önceki raporlarda talep edilen belgelerin sunulmamasından duyulan üzüntü belirtilmiştir (ILO, 2022).

6289 sayılı kanunla yapılan değişiklikler arasında daha önce eleştirilen örneğin sendika kurabilmek için iki yıl kamu görevlisi olma şartının kaldırılması gibi bazı hususlarda iyileştirme yapılmıştır. Buna mukabil sendika şubesi genel kurullarının delege ile yapılabileceği ibaresi eklenmiştir (m.7). Bu maddeye istinaden delegeler eliyle gerçekleştirilen şube seçimlerinde üyelerin iradesi tam olarak yansıtılamamaktadır. Bu husus sendika içi demokrasiye zarar vermektedir.

Türkiye'de kamu görevlileri sendikalarının mevcut durumu açısından toplu sözleşmenin içerdiği sorunlar, öncelikli yoğunlaşılması gereken hususların başında gelmektedir. Zorunlu tahkim ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun yapısı grev hakkı

olmaksızın değeriendirildiğinde ve üstüne aidat ilişkisinin normal görölmesine alışılması eklendiğinde, sendikaların siyaseti etkileme gücünün gelişebilmesi mümkün görölmemektedir.

Hülasa sendikalar açısından, yasal düzenleme olmaksızın sendikal ve sosyal hakların kullanılamayacağı, bu nedenle yasal düzenleme yapılması gerektiği düşüncesinin savunulması aslında tarihsel tecrübenin bir sonucudur. Zira arka planda kendi geleneğini oluşturacak kadar derin ve kesintisiz izler bırakılmaması, hukukun uygulamadan önce geldiği ve ancak bundan sonra hakların kullanılabildiği refleksi olağan karşılanacak bir tutumdan başka bir şey değildir (Gölmez, 1996b: 1).

Sendika üyesi kamu görevlilerinin geçmiş yıllardaki mücadelesi, yasaklı dönemlerdeki dernekleşme ve sempozyum, yayın vb. yolları kullanması, sendikal bağıllıkla açıklanabilecek bir husustur. Dolayısıyla kamu görevlileri sendikalarının etkinliklerini arttırabilmek adına en çok önem vermeleri gereken birkaç başlıktan birisi üyelerinin bağıllıklarıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARINDA SENDİKAL BAĞLILIK: PTT ÖRNEĞİ

Bu bölümünde araştırmanın amacı, önemi, hipotezleri, yöntemi, modeli, evren ve örnekleme, veri toplama araçları verilmiş ve araştırma sonucunda elde edilen bulgular yorumlanmıştır.

3.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı farklı sendikalara üye kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeylerinin incelenmesidir. Ayrıca kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyleri yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi, kıdem süresi gibi demografik faktörlere göre de değerlendirilerek, özellikle siyasi eğilimin sendikal bağlılığa etkisini ortaya koymaktır.

3.2. Araştırmanın Önemi

Sendikaların başarılı olabilmeleri güçlü olmalarına, güçlü olmaları da üye sayısı ve dayanışma ruhuna bağlıdır. Hem üye sayısını muhafaza ve artırma hem de dayanışma ruhunu oluşturmak açısından en önemli kriterlerin başında ise sendikal bağlılık gelmektedir. Dolayısıyla bu araştırma ile kamu görevlileri sendikalarının yöneticilerine ve üyelerine, mevcut sendikal örgütlenmenin sorunları ortaya konularak çözüm önerileri sunulmaktadır. Bu itibarla kamu görevlilerinin bireysel çıkarları ile sendikal tercihleri arasındaki ilişki, siyasi eğilim ile sendikal tercihleri arasındaki ilişki, kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarının üye olunan sendikaya göre farklılık gösterip göstermediği ve demografik faktörlerin sendikal bağlılık üzerindeki etkisi araştırılmıştır.

3.3. Araştırmanın Hipotezleri

Kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyleri ve etki eden faktörlerin tespiti için üç ana ve on bir alt hipotez sorgulanmıştır:

Hipotez 1: Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal bağıllık düzeyi üye olunan sendikaya göre farklılık gösterir.

H.1a: Türkiye’de kamu görevlilerinin araçsal-çıkar temelli sendikal bağıllıkları ile üye olunan sendika arasında ilişki vardır.

H.1b: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarının üyeleri açısından siyasi eğilim ile sendika tercihleri arasında ilişki vardır.

H.1c: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında, (işyerinde) yönetici olup/olmamak ile üye olunan sendika arasında ilişki vardır.

H.1d: Üyelerin sendika yöneticileriyle ilgili düşünceleri ile sendika tercihleri arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Hipotez 2: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında demografik faktörler (cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, medeni durum, kıdem, unvan, üyelik süresi) ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2a: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında cinsiyet ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2b: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında yaş ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2c: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında eğitim düzeyi ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2d: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında medeni durum ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2e: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında kıdem ile sendikal bağıllık arasında ilişki vardır.

H.2f: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında unvan (görülen iş) ile sendikal bağlılık arasında ilişki vardır.

H.2g: Türkiye’de kamu görevlileri sendikalarında üyelik süresi ile sendikal bağlılık arasında ilişki vardır.

Hipotez 3: Sendika üyeleri açısından siyasi eğilim, sendikal bağlılık üzerinde etkilidir.

3.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada, çalışanların sendikal bağlılıkları ile bazı değişkenler açısından aralarındaki ilişki incelenmiştir. Araştırma modelinde sendikal bağlılığı etkileyen demografik faktörler bağımsız değişkenler olarak kullanılmıştır. Sendikal bağlılık da bu değişkenlerden etkilenen bağımlı değişken olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca sendika üyelerinin siyasi eğilimlerinin sendikal bağlılıkları üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Araştırmanın amacı doğrultusunda kamu görevlileri sendikalarına üyelerin bağlılıklarının PTT örneğinde belirlenebilmesi için araştırmada tarama modeli kullanılmıştır. Bu model ile seçilen örnekleme aynı sorular sorularak değişkenlerin ölçümü gerçekleştirilmiştir.

Anket demografik faktörler ve sendikal bağlılıkla ilgili soruların olduğu iki gruptan oluşmaktadır. Araştırma için 873 kişiye ulaşılmıştır. Katılımcılardan 682’si sendika üyesi olup ikinci bölüm sorularını cevaplandırarak araştırmanın örneklemini oluşturmuştur. PTT’de yaklaşık 20.000’in biraz üzerinde sendika üyesi kamu görevlisi çalışmaktadır. Coşkun vd.’ne (2015: 137) göre $20.000 < X < 30.000$ arası evrene ait ideal örneklem büyüklüğü 379 katılımcı olup, araştırmada evreni temsil açısından örneklem büyüklüğü yeterli düzeydir.

Araştırmanın verileri, Sendikal Bağlılık Ölçeği ve Siyasi Eğilim Ölçeğinin uyarlanması ile elde edilmiştir. Ayrıca demografik bilgilere ulaşmak için katılımcılara 14 soru yöneltilmiştir.

Araştırmada kullanılan Sendikal Bağlılık Ölçeği ilk defa Gordon vd. (1980) tarafından 48 maddeden oluşturulmuştur. Bu ölçek Bilgin (2003) tarafından sadeleştirilerek Türkçe'ye uyarlanmıştır. Bilgin, ölçeğin geçerlilik ve güvenilirlik analizlerini gerçekleştirmiş, ölçeğin aslına benzer şekilde dört faktör ortaya çıkmıştır. Bu faktörler sendikaya sadakat, sendikaya karşı sorumluluk, sendika için çalışmaya isteklilik ve sendikalılığın önemine inanmaktır. Bilgin tarafından gerçekleştirilen Cronbach alpha test sonucuna göre ölçek 23 maddeye indirilmiş ve yeterli geçerlilik ve güvenilirlik özelliğine sahip olduğu belirlenmiştir.

Gordon vd. Sendikal Bağlılık Ölçeğini 1982 yılında beyaz yakalıları üzerinde gerçekleştirdikleri uygulama ile desteklemiştir (Ladd vd., 1982). Bu çalışmalar sendikal bağlılık konusunda sonraki araştırmalara hareketlilik sağlamıştır: Friedman ve Harvey (1986), Fullagar (1986), Fields, Master ve Thacker (1987), Fullagar ve Barling (1987, 1989), Kelloway ve Catano (1988), Klandermans (1989), Sherer ve Morishima (1989), Thacker (1989), Tetrick, Thacker ve Fields (1989), Mellor (1990), Iverson ve Kuruvilla (1990), Kelloway, Barling ve Fullagar (1991), Sverke (1992), Johnson (1992), Kelloway (1992), Kuruvilla ve Sverke (1993)... Bu çalışmaların büyük çoğunluğu Kuzey Amerika'da gerçekleşmiştir. Çalışmalarda sendikal bağlılık ölçeği konusunda ölçeğin boyutu ve yorumuyla ilgili farklı tartışmalar cereyan etmiştir (Kelloway vd, 1992: 197). Yapılan çalışmalarda Friedman ve Harvey (1986) tutum/davranış, Sverke ve Kuruvilla (1995) işlevsel/ideolojik, Kelloway vd. (1992) ise (1) sendikaya sadakat, (2) sendikaya karşı sorumluluk, (3) sendika için çalışmaya isteklilik olmak üzere üç faktör halinde sendikal bağlılığın incelenmesinin uygun olduğunu belirtmiştir. Sverke ve Kuruvilla, kavramsal açıdan sendikal inanç boyutunda sorun olduğunu belirtirken, Kelloway vd., üç boyuta yönelik 13 maddelik kısa bir ölçek önermiştir. Thacker vd. (1989) sendikal bağlılık ölçeğinin faktör yapısına yönelik yaptıkları araştırmada, ölçeğin tek bir genel ölçek olarak da kullanılabileceğini belirtmiştir. Sherer ve Morishima (1989) ile Johnson (1992) da ölçeği tek boyutla değerlendirmiş ve sırasıyla 7 ve 9 madde kullanmıştır.

Türkiye’deki sendikal bağlılık araştırmalarında genellikle sendikal sadakat faktörü daha güçlü olup, örneğin Almanya’da yapılan bir araştırmada sendikaların siyasi ve kanuni desteğe sahip olmalarına bağlı olarak bu faktör güçsüz kalmıştır (Trimpop, 1995; akt. Bilgin, 2003: 14). Yine Bayar tarafından 2006 yılında kamu sağlık çalışanları ile gerçekleştirilen araştırmada sendikal bağlılığın “sendikaya karşı sorumluluk” ve “sendikalılığın önemine inanma” faktörlerinin alfa değerleri 0,5’ten küçük çıkmıştır. Bu nedenle iki faktör değerlendirme esnasında önemsenmemiştir. Köse de (2017: 75) bu hususa dikkat çekerek uluslararası literatürde dahi farklı ölçeklerin kullanıldığını, bu nedenle karşılaştırma yapabilmenin zorlaştığını ve standart hale getirilecek bir ölçeğe ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Örneğin Karaca (2011) tarafından öğretmenlere ilişkin gerçekleştirilen çalışmada Bilgin (2003) tarafından uyarlanan ölçeğin sadece 15 değişkeni kullanılmıştır.

Bilgin de (2003), bu hususa dikkat çekerek yapılan çalışmalarda ölçeğin değişik biçimlerde kısaltılmış farklı sürümlerinin kullanıldığını, birçok maddenin farklı faktörlerde toplandığını belirtilmiştir. Bilgin’in ölçeği uyarladığı Gordon vd.’nin araştırmasında da örneğin sendikal bağlılık açısından erkekler daha yüksek düzeyde olmalarına karşın bir faktörde kadınların düzeyi daha yüksek çıkmıştır. Benzeri sonuçlar farklı araştırmalarda da görülmüş, role bağlı olarak sendikal faaliyetlerde daha geride duran kadınların sadakat faktöründe yüksek ortalamaya sahip olmaları dolayısıyla sendika bağlılığın geneline göre değerlendirme yapmanın taşıdığı anlam farklılaşmaktadır (Gordon vd., 1980: 496). Bu nedenle araştırmanın amacı ve hipotezleri açısından tarafımızca ölçeğin geneli dikkate alınarak veriler analiz edilmiştir.

Tarafımızca yapılan çalışmanın ilk iki bölümünde Türkiye’de kamu görevlisi kavramına yönelik tartışmalar ve kamu görevlileri sendikacılığının Türkiye’ye özgü gelişimi açısından siyasetin rolü ve etkisinin önemi aktarılmıştır. Bu açıdan Han (2014) tarafından yapılan “Kamu Sendikacılığı Siyaset İlişkisi” adlı çalışma özellikle dikkate alınmıştır. Kamu görevlilerinin siyasi eğilimlerinin sendika tercihleri üzerindeki etkisini

araştıran Han, “Siyasi Eğilim Ölçeği” ile sendikaların faaliyetleri ile siyasi partilere olan yaklaşımlarını değerlendirmiştir.

Öncelikle 15 kişi ile yüz yüze ön test çalışması yapılmıştır. Bu çalışmada soruların nasıl anlaşıldığı, anketi doldurma süresi gibi hususlara dikkat edilmiştir. Akabinde 154 kişi ile pilot çalışması gerçekleştirilmiştir. Anket formunun anlaşılabilirliği yeniden test edilerek bazı ifadelerde düzeltmeye gidilmiş ve soru seçimi bu çalışmalara göre yapılmıştır. Anketin son hali Ek 3’te verilmiştir. Gerçekleştirilen düzeltmelerden sonra anket uygulamasına geçilmiştir.

Toplanan veriler Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 26 programında değerlendirilmiştir. Maddelerin kodlanması işleminde en yüksek puan sendika bağlılık yönünde verilmiştir. Maddelerin altı tanesi olumsuz ifade içermesi nedeniyle ters kodlanmıştır (4, 11, 13, 14, 16, 17) ve 5’li likert ölçek kullanılmıştır.

Elde edilen veriler ortalama, frekans gibi yöntemlerle analiz edilmiştir. Verilerin çözümlenmesinde nitel değişkenler arasındaki ilişki için pearson chi-square testi, bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişki için ise bağımsız örneklem t-testi ve tek yönlü varyans analizi (one-way Anova) yapılmıştır. Anova sonucunda anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu tespit etmek için Post Hoc testi yapılmıştır. Post Hoc testleri arasında hangisinin kullanılacağına karar vermek için önce Levene’s testi yapılarak grup dağılımlarının varyansları kontrol edilmektedir. Homojen dağılımlarda Tukey, homojen olmayan dağılımlarda ise Games-Howell testleri kullanılmıştır. Ayrıca siyasi eğilim ölçeği ile sendikal bağlılık ölçeği arasındaki ilişkiyi açıklamak için SPSS AMOS 26 programı ile Yapısal Eşitlik Modeli kullanılmıştır.

3.4.1. Güvenilirlik Analizi

Güvenilirlik katsayısı 0 ve 1 değer aralığında ve korelasyona dayalıdır. Cronbach’s Alpha (α) değeri ölçekteki soruların homojen yapıda olup olmadıklarını gösterir.

Tablo 3.1: Cronbach Alfa Güvenilirlik Analizi Değerleri

Cronbach's Alpha (α) değeri	Açıklama
$0,00 < \alpha < 0,50$	Ölçek güvenilir değil
$0,50 < \alpha < 0,60$	Düşük derecede güvenilirlik
$0,60 < \alpha < 0,70$	Kabul edilebilir derecede güvenilir
$0,70 < \alpha < 0,90$	Yüksek derecede güvenilir
$0,90 < \alpha < 1,00$	Çok yüksek derecede güvenilir

Bulunan değer negatif çıkar ise güvenilirlik modeli bozulur. Katsayının yorumu yukarıdaki tabloda gösterildiği şekilde gerçekleştirilir (Demir, 2020: 521).

Anketin 1-12.maddeleri Bilgin'in Türkçe'ye uyarladığı Sendikal Bağlılık Ölçeği'nden alınmış, araştırmacı ve danışmanları tarafından üç madde ilave edilmiştir (13, 14, 15. maddeler). Bu 15 maddenin güvenilirlik analizi yapılmış, alfa değeri (0,896) yüksek derecede güvenilir olarak kabul edilen katsayı elde edilmiştir.

Anketin 16, 17, 18, 19 ve 21 numaralı maddeleri Han tarafından geliştirilen Siyasi Eğilim Ölçeği'nden alınmış ve bir değişken ilave edilmiştir (20. madde). Verilen cevapların güvenilirlik analizi yapılmış ve alfa değeri (0,704) yüksek derecede güvenilir olarak kabul edilen bir katsayı bulunmuştur.

Tablo 3.2: Araştırmanın Güvenilirlik İstatistiği

Cronbach's Alpha (α)	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,915	,911	21

Ayrıca anketteki tüm maddeler, hipotezler doğrultusunda tek ölçek olarak da kullanılmıştır. Buna göre ölçeğin Cronbach's Alpha (α) değeri 0,911 çıkmış ve çok yüksek derecede güvenilir olarak kabul edilmiştir. Ek 4'te Öğelerin Toplam İstatistik Tablosu verilmiştir. Bu tabloya göre herhangi bir madde çıkarılması durumunda ölçeğin

güvenilirlik katsayısı üzerinde önemli bir değişiklik olmamaktadır. Ölçek %90 güvenilirlik sağlamaya devam etmektedir.

3.4.2. Geçerlilik Analizi

Geçerlilik analizi, istatistiksel açıdan ölçeğin geçerli olup olmadığını tespit etmek amacıyla başvurulmuş yöntemdir. Geçerlilik analizi iki aşamadan oluşur. Bunlar, Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) ve Bartlett testleridir. KMO testi veri seti büyüklüğünün faktör analizi için yeterli olup olmadığını araştırmak için kullanılmaktadır. KMO değerleri ve yorumları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir (Demir, 2020: 492).

Tablo 3.3: KMO Örneklem Yeterliliği Ölçütü

KMO DEĞERİ	YORUM
0,90	Mükemmel
0,80	Çok iyi
0,70	İyi
0,60	Orta
0,50	Zayıf
0,50'nin altı	Kabul edilemez

Bartlett testi ise veri setinin faktör analizine uygun olup olmadığını test etmek için kullanılmaktadır. Burada bahsedilen faktörler siyasi eğilim ve sendikal bağlılık ölçekleridir. Anket yoluyla elde edilen veri setiyle, ölçek bazlı istatistiksel analizler yapıp yapılamayacağını kararı verilir. Bartlett testi ile sıfır hipotezinin reddedilmesi gerekmektedir.

Tablo 3.4: KMO ve Bartlett Test Sonuçları

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy		0,942
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	8980,242
	df	210
	Sig.	0,000

KMO testi 0,94 ile örneklem hacmi yeterli büyüklüktedir. Sig (p-value) değeri $0,00 < 0,05$ olduğundan %95 güven aralığında sıfır hipotezi reddedilmiştir. Siyasi açıdan sendikal bağlılık ölçeği istatistiksel olarak geçerli bir ölçektir.

3.5. Araştırmanın Kısıtlılıkları

PTT’de anketin yapıldığı dönemde 20.417 sendika üyesi kamu görevlisi olup, 682 (%3,3) kişiye anket uygulaması gerçekleştirilmiştir. Anket dijital ortamda gerçekleştirilmiş, bir kişiden verilen cevaplardan kendisinin siyasi eğiliminin takip edilebileceği endişesi ile katılım sağlamak istemediği geri dönüşü alınmıştır. Ankete katılanlara özellikle kişisel bilgilerin toplanmadığı belirtilmiş olsa da bu geri bildirim, bazı katılımcıların kişisel bilgilerinin anketi gerçekleştiren tarafından görülebileceği yanılgısı olduğunu göstermiştir.

Aynı zamanda bir sendika şube yöneticisinden, anketin “16. Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeseydi, sendikaya üye olmazdım.” maddesine yönelik, aidatın devlet tarafından ödenmediği, bahsi geçen ücretin toplu sözleşme ikramiyesi olduğuna yönelik dönüş alınmıştır. Bu husus katılımcılar arasındaki sendika yöneticilerinin ulusal/uluslararası mevzuat eksikliği olduğunu göstermiştir. Bu konu sonuç bölümünde ayrıca tartışılacaktır.

Diğer taraftan kullanılan sendikal bağlılık ölçeği, Gordon’un (1980) Bilgin (2003) tarafından Türkçe’ye uyarlayan sürümünden dört faktör ve Han’ın (2014) çalışmasından alınan bir faktör ile beş faktörlü yapıya sahiptir. Gerçekleştirilen faktör analizinde ise maddelerin 4 faktör altında toplandığı gözlemlenmiştir. Sonuçlar Ek 5’te gösterilmiştir.

3.6. Bulguların Değerlendirilmesi

Ankete toplam 837 kişi katılmıştır. Bu kişilerin 155’i sendika üyesi olmadığı için ikinci bölüm sorularını cevaplamamıştır. Ankete katılanlar arasında 40 kişi daha önce sendika üyesi olmamış, 115 kişi ise daha önce bir sendikaya üye olmuş ama sonradan istifa edip hâlihazırda üye değildir. Hiç sendika üyesi olmayanlara ve sonradan istifa

edenlere sendikadan ayrılma niyetleri ile ilgili sorular sorulmuştur. Bu kişilere ilişkin veriler ayrıca değerlendirilecektir.

Anketin ikinci bölümü sendika üyesi olanlar tarafından doldurulduğu için demografik bulgulara ilişkin veriler bu üyelere aittir.

3.6.1. Ankete Katılanların Demografik Bulguları

Bu bölümde ankete katılanların üye oldukları sendikalara göre dağılımları frekans ve yüzde olarak incelenmiştir.

Tablo 3.5: Ankete Katılanların Sendika Üyeliklerine Göre Dağılımı

Üye Olunan Sendika	n	Yüzde
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	57,9
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	29,3
Haber-Sen (KESK)	65	9,5
Adil Haber-Sen	14	2,1
Güven Haber-Sen	5	0,7
Bağımsız Haber-Sen	1	0,1
Haber Hak-Sen	1	0,1
Şehit Gazi-Sen-Haberleşme	1	0,1
Toplam	682	100

Araştırmaya katılanların üye oldukları sendikalara göre dağılımları yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre katılımcıların %57,9'u Birlik Haber-Sen (Memur-Sen), %29,3'ü Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen), %9,5'i Haber-Sen (KESK) ve %3,2'si ise diğer sendikalara üye olduklarını belirtmiştir.

Tablo 3.6: Ankete Katılanların Cinsiyete Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kadın	121	30,6	55	27,5	18	27,7	3	13,6	197	28,9
Erkek	274	69,4	145	72,5	47	72,3	19	86,4	485	71,1
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılan kamu görevlilerinin %71,1'i (485) erkek, %28,9'u (197) ise kadınlardan oluşmaktadır. Katılımcıların cinsiyete göre dağılımı açısından kadın oranı %30,6 ile en yüksek Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)'de, en düşük ise %13,6 ile diğer sendikalarda olduğu görülmektedir.

Tablo 3.7: Ankete Katılanların Yaşa Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
20-35	107	27,1	58	29,0	18	27,7	6	27,3	189	27,7
36-45	191	48,4	72	36,0	31	47,7	10	45,5	304	44,6
46-55	76	19,2	51	25,5	10	15,4	5	22,7	142	20,8
56 ve üstü	21	5,3	19	9,5	6	9,2	1	4,5	47	6,9
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılan kamu görevlilerinin yaş değişkenine göre dağılımı incelendiğinde, Birlik Haber-Sen'e (Memur-Sen) (%5,3) ve diğer sendikalara (%4,5) üye olanların arasında 56 ve üstü yaş grubu en düşük düzeydedir. Bütün sendikalarda 36-45 yaş arası grup oransal olarak daha büyüktür. Genel toplama bakıldığında sendika üyelerinin %72,3'ü 45 yaş ve altı çalışanlardan oluşmaktadır.

Tablo 3.8: Ankete Katılanların Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
İlköğretim	1	0,3	1	0,5	0	0,0	0	0,0	2	0,3
Lise	8	2,0	11	5,5	1	1,5	1	4,5	21	3,1
Önlisans	24	6,1	18	9,0	9	13,8	3	13,6	54	7,9
Lisans	259	65,6	140	70,0	46	70,8	12	54,5	457	67,0
Lisans Üstü	103	26,1	30	15,0	9	13,8	6	27,3	148	21,7
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların %67'si lisans, %21,7'si de lisans üstü mezunudur. Lisan öncesi eğitim düzeyine sahip olanlar sadece 11,3'ü oluşturmaktadır. Sendikalar arasında Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin lisans ve üstü mezun oranı toplam %91,7 ile en yüksek düzeydedir. Haber-Sen (KESK) ve Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) üyeleri arasında lisans altı mezun oranı ise %15,3 ve %15'tir.

Tablo 3.9: Ankete Katılanların Medeni Durumuna Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Bekâr	48	12,2	26	13,0	12	18,5	2	9,1	88	12,9
Evli	331	83,8	171	85,5	49	75,4	20	90,9	571	83,7
Boşanmış/ Dul	16	4,1	3	1,5	4	6,2	0	0,0	23	3,4
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların %83,7'si evli, %12,9'u bekâr ve %3,4'ü boşanmış/dul'dur. Sendikalar arasında bekâr oranı %18,5 ile Haber-Sen'de (KESK) en yüksektir. Birlik Haber-Sen (Memursen), Türk Haber Sen (Türkiye Kamu-Sen) ve Diğer'de "evli" olanların oranı genel ortalamanın üzerindedir.

Tablo 3.10: Ankete Katılanların Unvana Göre Dağılımı

		Birlik Haber-Sen (Memur- Sen)	Türk Haber- Sen (Türkiye Kamu-Sen)	Haber-Sen (KESK)	Diğer	Toplam
Amir	n	1	2	0	0	3
	Unvan (%)	33,3%	66,7%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Avukat	n	0	1	0	0	1
	Unvan (%)	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,1%
Başmüdür Yrd.	n	1	0	0	0	1
	Unvan (%)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Başpostacı	n	16	6	2	2	26
	Unvan (%)	61,5%	23,1%	7,7%	7,7%	100,0%
	Konfederasyon (%)	4,1%	3,0%	3,1%	9,1%	3,8%

Başteknisyen	n	3	5	2	0	10
	Unvan (%)	30,0%	50,0%	20,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,8%	2,5%	3,1%	0,0%	1,5%
Gişe Büro Görevlisi (Memur)	n	221	101	29	10	361
	Unvan (%)	61,2%	28,0%	8,0%	2,8%	100,0%
	Konfederasyon (%)	55,9%	50,5%	44,6%	45,5%	52,9%
Müdür	n	68	24	2	1	95
	Unvan (%)	71,6%	25,3%	2,1%	1,1%	100,0%
	Konfederasyon (%)	17,2%	12,0%	3,1%	4,5%	13,9%
Mühendis	n	5	5	1	0	11
	Unvan (%)	45,5%	45,5%	9,1%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	1,3%	2,5%	1,5%	0,0%	1,6%
Postacı	n	40	31	25	6	102
	Unvan (%)	39,2%	30,4%	24,5%	5,9%	100,0%
	Konfederasyon (%)	10,1%	15,5%	38,5%	27,3%	15,0%
Programcı	n	1	0	0	0	1
	Unvan (%)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Şef	n	22	17	1	0	40
	Unvan (%)	55,0%	42,5%	2,5%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	5,6%	8,5%	1,5%	0,0%	5,9%
Şoför	n	1	0	0	0	1
	Unvan (%)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Tekniker	n	0	2	0	0	2
	Unvan (%)	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Teknisyen	n	2	2	2	1	7
	Unvan (%)	28,6%	28,6%	28,6%	14,3%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,5%	1,0%	3,1%	4,5%	1,0%
Veznedar	n	13	4	1	2	20
	Unvan (%)	65,0%	20,0%	5,0%	10,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	3,3%	2,0%	1,5%	9,1%	2,9%
Kontrolör	n	1	0	0	0	1
	Unvan (%)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Konfederasyon (%)	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Toplam	n	395	200	65	22	682
	Unvan (%)	57,9%	29,3%	9,5%	3,2%	100,0%
	Konfederasyon (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ankete katılanların %52,9'u Giş  -büro personeli (Memur), %15'i Postacı ve %13,9'u Müdür, %5,9'u Ő  f, %3,8'i BaŐ postacı ve %2,9'u Veznedar unvanına sahiptir.     sendika arasında Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)   yelerinin %55,9'u, Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)   yelerinin %50,5'i ve Haber-Sen (KESK)   yelerinin %44,6'sı Giş  -büro personeli (Memur) unvanına sahiptir. Postacı unvanına sahip olanların sendika i  i dağ ılımda %38,5 ile Haber-Sen'de (KESK) en yüksek oranda yer almaktadır. Buna mukabil Müdür unvanlı üyeler %3,1 ile en az Haber-Sen'de (KESK) iken %17,2 ile en yüksek Birlik Haber-Sen'de (Memur-Sen) bulunmaktadır.

Giş  -büro personeli'nin Birlik Haber-Sen (Memur-Sen), Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) ve Haber-Sen'e (KESK) göre dağ ılımı sırasıyla %61,2, %28 ve %8'dir. Örnekleme sayısının büyük olduğ  BaŐ postacı, Müdür, Veznedar unvanlarındaki oransal dağ ılım sırası da aynı Ő ekildedir.

Tablo 3.11: Ankete Katılanların   alıŐ ma Süresine Göre Dağ ılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğ�er		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1-5 yıl	31	7,8	17	8,5	7	10,8	0	0,0	55	8,1
6-10 yıl	81	20,5	38	19,0	15	23,1	7	31,8	141	20,7
11-16 yıl	153	38,7	66	33,0	24	36,9	10	45,5	253	37,1
17 yıl ve ��st��	130	32,9	79	39,5	19	29,2	5	22,7	233	34,2
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların %71,3'   11 yıl ve üstü kamu personeli olarak   alıŐ maktadır. Türk Haber Sen (Türkiye Kamu-Sen)   yelerinin %39,5'i 17 yıl ve üstü   alıŐ anlardan oluŐ maktadır. 1-5 yıl grubuna ait değ erlerin d  Ő uk olması kurumun bir süredir personel almamasıyla da ilgilidir.

Tablo 3.12: Ankete Katılanların Kişisel Gelir Yeterlilik Düzeyine Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Temel ihtiyaçlarımı karşılayamıyorum.	39	9,9	14	7,0	11	16,9	3	13,6	67	9,8
Sadece temel ihtiyaçlarımı karşılıyorum.	228	57,7	133	66,5	44	67,7	13	59,1	418	61,3
Tüm ihtiyaçlarımı karşılayabiliyorum.	94	23,8	43	21,5	6	9,2	4	18,2	147	21,6
İhtiyaçlarımı karşılayıp, tasarruf yapabiliyorum.	34	8,6	10	5,0	4	6,2	2	9,1	50	7,3
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılan kamu görevlilerinin %61,3'ü sadece temel ihtiyaçlarını karşılayabildiklerini ifade etmiştir. Üç sendika arasında kişisel gelir açısından memnuniyet düzeyi en yüksek grup %8,6 ile Birlik Haber-Sen'de (Memur-Sen) bulunmaktadır. Sadece temel ihtiyaçlarını karşılayanlarda en yüksek oranı ise %16,9 ile Haber-Sen'de (KESK) bulunmaktadır.

Tablo 3.13: Ankete Katılanların Yaşam Memnuniyetine Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hiç memnun değilim	41	10,4	28	14,0	23	35,4	8	36,4	100	14,7
Memnun değilim	131	33,2	62	31,0	32	49,2	5	22,7	230	33,7
Kararsızım	63	15,9	43	21,5	5	7,7	2	9,1	113	16,6
Memnunum	147	37,2	61	30,5	3	4,6	6	27,3	217	31,8
Oldukça Memnunum	13	3,3	6	3,0	2	3,1	1	4,5	22	3,2
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanlar arasında yaşam memnuniyeti açısından memnun olmayanların toplam değeri %48,4'dir. Memnun olduklarını belirtenler ise %35'tir. Sendikalar arasında

memnuniyet oranı en yüksek olan %40,5 ile Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyeleri iken, memnuniyet oranı en düşük olan ise %84,6 ile Haber-Sen (KESK) üyeleri olmuştur.

Tablo 3.14: Ankete Katılanların Sosyo-Politik Açından Kendilerini Tanımlamalarına Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hiçbiri (Siyasete ilgi duymuyorum)	126	31,9	44	22,0	7	10,8	9	40,9	186	27,3
Muhafazakâr	119	30,1	17	8,5	2	3,1	2	9,1	140	20,5
Milliyetçi	51	12,9	59	29,5	1	1,5	2	9,1	113	16,6
Sosyal Demokrat	35	8,9	19	9,5	21	32,3	5	22,7	80	11,7
Ülkücü	10	2,5	33	16,5	0	0,0	0	0,0	43	6,3
Kemalist	22	5,6	17	8,5	2	3,1	0	0,0	41	6,0
Sosyalist/Komünist	2	0,5	2	1,0	27	41,5	0	0,0	31	4,5
Liberal	16	4,1	4	2,0	2	3,1	1	4,5	23	3,4
Siyasal İslamcı	7	1,8	1	0,5	2	3,1	1	4,5	11	1,6
Ulusalcı	3	0,8	4	2,0	1	1,5	1	4,5	9	1,3
Etnik Milliyetçi	4	1,0	0	0,0	0	0,0	1	4,5	5	0,7
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların toplamda %27,3'ü siyasete ilgi duymamaktadır. Daha sonra sırasıyla en çok %20,5 ile muhafazakâr, %16,6 ile milliyetçi ve %11,7 ile sosyal demokrat cevapları verilmiştir. Memur-Sen üyeleri arasında %31,9 ile hiçbir (Siyasete ilgi duymuyorum), Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) üyeleri arasında %29,5 ile milliyetçi ve Haber-Sen (KESK) üyeleri arasında %41,5 ile sosyalist/komünist en yüksek değer çıkmıştır. Ayrıca Haber-Sen (KESK) üyelerinin %32,3'ü kendisini sosyo-politik açıdan sosyal demokrat olarak tanımlarken, Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) üyelerinin %16,5'i ülkücü, Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin %12,9'u da milliyetçi olarak tanımlamıştır. Üç sendika arasında sadece Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin cevapları içinde hiçbiri seçeneği en yüksek oranda tercih edilmiştir.

Tablo 3.15: Ankete Katılanların Sendika Üyelik Sürelerine Göre Dağılımı

	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1 yıldan az	32	8,1	21	10,5	8	12,3	7	31,8	68	10,0
1 yıldan 5 yıla kadar	77	19,5	38	19,0	7	10,8	2	9,1	124	18,2
5 yıldan-10 yıla kadar	112	28,4	42	21,0	18	27,7	5	22,7	177	26,0
10 yıldan fazla	174	44,1	99	49,5	32	49,2	8	36,4	313	45,9
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların %45,9'u 10 yıldan fazla süredir sendika üyesidir. Katılımcıların %28,2'si 5 yıldan daha az süredir sendika üyesidir. Tüm sendikalarda, sendika üyelerinin büyük çoğunluğunun 10 yıldan uzun süredir üye oldukları yukarıdaki tablodan görülmektedir.

Tablo 3.16: Ankete Katılanların Siyasi İktidar Değişikliği Halinde Sendika Üyeliği Konusunda Takınacakları Tutum

<i>Siyasi iktidarın değişmesi sendika değiştirmenize neden olur mu?</i>	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hayır, sendikamı değiştirmem.	245	62,0	183	91,5	62	95,4	22	100	512	75,1
Evet, başka sendikaya geçebilirim.	150	38,0	17	8,5	3	4,6	0	0	170	24,9
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanların %75,1'i siyasi iktidar değişikliği halinde sendikasını değiştirmeyeceğini ifade etmiştir. Diğer sendikalar içinde iktidar değişikliği halinde sendika değiştirmeyi hiç kimse düşünmez iken, en yüksek değer %38 ile Birlik Haber-Sen'de (Memur-Sen) çıkmıştır.

Tablo 3.17: Ankete Katılanların Sendika Yönetiminin Sendika Politikalarına/ Değerlerine Aykırı Davranışları/ Uygulamaları Karşısında Takınacakları Tutum

<i>Sendika yönetiminin sendika politikalarına/değerlerine aykırı davranışları/ uygulamaları olursa tutumunuz ne olur?</i>	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
İstifa ederim, başka sendikaya geçerim.	146	37,0	63	31,5	9	13,8	7	31,8	225	33,0
Yönetimin değişmesi için hareket ederim; benim gibi düşünenlere seçimde destek veririm/yeni muhalif grup için öncülük ederim.	115	29,1	62	31,0	27	41,5	8	36,4	212	31,1
Yönetimi uyarırım (bireysel veya grup olarak).	105	26,6	56	28,0	24	36,9	6	27,3	191	28,0
Sendikanın (veya kendisinin) çıkarlarına hizmet ediyorsa, hakların elde edilmesine katkısı varsa, onaylarım, desteklerim.	19	4,8	16	8,0	5	7,7	1	4,5	41	6,0
"Bir bildikleri vardır" diyerek sorgulamam.	10	2,5	3	1,5	0	0,0	0	0,0	13	1,9
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılanlar arasında sendika yönetiminin sendika politikalarına/değerlerine aykırı davranışları/uygulamaları karşısında %33'lük en yüksek oranda istifa etme seçeneği tercih edilmiştir. Haber-Sen (KESK) üyeleri %41,5 ile sendika içi muhalefet edebileceklerini en yüksek oranda cevaplarırken, Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyeleri %37 ile istifa edip başka sendikaya geçme seçeneğini en yüksek oranda tercih etmiştir.

Tablo 3.18: Ankete Katılanların Daha Önce Üye Oldukları Sendikalara Göre Dağılımı

<i>Hâlihazırda üye olduğunuz sendikadan farklı bir sendikaya daha önce üye oldunuz mu?</i>	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hayır, üyesi olduğum sendikadan başka sendikaya daha önce üye olmadım	182	46,1	79	39,5	38	58,5	4	18,2	303	44,4
Daha önce Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)'e üyeydim	161	40,8	2	1,0	8	12,3	4	18,2	175	25,7
Daha önce Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)'e üyeydim	7	1,8	98	49,0	17	26,2	12	54,5	134	19,6
Daha önce Haber-Sen (KESK)'e üyeydim	31	7,8	9	4,5	1	1,5	1	4,5	42	6,2
Daha önce Diğer Sendikalara (Güven..., Bağımsız..., Haber..., Liyakat..., Şehit Gazi..., Adil...) üyeydim	14	3,5	12	6,0	1	1,5	1	4,5	28	4,1
Toplam	395	100	200	100	65	100	22	100	682	100

Ankete katılan sendika üyeleri arasında %55,6'sı (379) daha önce farklı bir sendikaya üye olmuştur. Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyesi katılımcıların %46,1'i daha önce başka bir sendikaya üye olmamış, %40,8 ise Türk Haber-Sen'den (Türkiye Kamu-Sen) geçiş yapmıştır. Türk Haber-Sen üyeleri içinde daha önce başka sendikaya üye olmayanlar %39,5'i oluştururken, üyelerinin %49'u Birlik Haber-Sen'den geçiş yapmıştır. Haber-Sen (KESK) üyeleri içinde ise başka sendikaya üye olmayanların oranı %58,5 ile en yüksek düzeyde çıkmıştır. Haber-Sen üyelerinin %26,2'si Birlik Haber-Sen'den geçiş yapmıştır.

Tablo 3.19: Ankete Katılanların Sendika Değişirme Gerekçelerine Göre Dağılımı

<i>Neden sendika değiştirmeyi tercih ettiniz?</i>	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Yeterli mücadele verilmediği için	50	23,5	35	28,9	12	44,4	6	33,3	103	27,2
Arkadaşlarımın hatırı için	75	35,2	27	22,3	0	0,0	1	5,6	103	27,2
Kişisel çıkarlara\kayırmacılığa fazla önem verilmesinden dolayı	17	8,0	34	28,1	8	29,6	9	50,0	68	17,9
Siyasi tercihlerime uygun olduğu için	28	13,1	8	6,6	6	22,2	1	5,6	43	11,3
Tayin, terfi vb. konularda yardımcı olunacağını bekleyerek	24	11,3	6	5,0	1	3,7	0	0,0	31	8,2
Diğer	7	3,3	6	5,0	0	0,0	1	5,6	14	3,7
Yönetimin baskısı nedeniyle	9	4,2	1	0,8	0	0,0	0	0,0	10	2,6
Sendikal baskı nedeniyle	3	1,4	4	3,3	0	0,0	0	0,0	7	1,8
Toplam	213	100	121	100	27	100	18	100	379	100

Ankete katılan 682 kişi arasından 379'u (%55,6) daha önce farklı bir sendikaya üye olmuştur. Genel toplamda en yüksek orandaki geçiş gerekçesi %27,2 ile “yeterli mücadele verilmemesi” ve “arkadaş hatırı” olmuştur. Başka sendikadan Haber-Sen’e (KESK) geçenlerin en büyük gerekçesi %44,4 ile daha önce üye olunan sendikanın yeterli mücadele vermemesidir. Türk Haber-Sen’e (Türkiye Kamu-Sen) sonradan üye olanların da %28,9 ile en yüksek orandaki gerekçeleri yeterli mücadele verilmemesidir. Memur-Sen’e geçişlerde ise %35,2 ile en yüksek oranda “arkadaş hatırı” gerekçe olarak belirtilmiştir. Bu cevabı verenlerin unvan ve üye olunan sendikaya göre dağılımı incelendiğinde, yönetici unvanına sahip ve “arkadaş hatırı” için sendika değiştirdiğini beyan eden 18 kişinin 15’inin aynı sendika üye olduğu görülmüştür. Dolayısıyla “arkadaş hatırı” seçeneğinin bir takım nedenleri gizleyen bir cevap olduğu düşünülmektedir.

Han (2014) tarafından kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen araştırmada, sendika üyelik nedenleri içerisinde “arkadaş etkisi” %19,6 (69/330) çıkmıştır. Bu cevabı verenlerin konfederasyonlara göre oransal sıralaması, yukarıdaki tabloda yer alan sıralama ile tutarlı çıkmıştır.

Karaca (2019) tarafından 353 öğretmen ile gerçekleştirilen araştırmada elde edilen bulgular da benzer sonuçları işaret etmektedir. Bu araştırmaya göre Türkiye’deki sendikacılık koşullarına bağlı olmak kaydı ile öğretmenlerin sendikal beklentileri olmamasına karşın sendikalara üye olmaktadır. Dolayısıyla öğretmenlerin sendika üyesi olmaları ile ilgili grup baskısı, arkadaş ilişkileri gibi faktörler etkili olmaktadır. Bu husus Karaca’ya göre sendikal bilinçten yoksun bir sendikal bağlılık ile ilişkilidir.

Tablo 3.20: Ankete Katılanlar Arasında Daha Önce Sendika Üyesi Olup Hâlihazırda Sendika Üyeliği Olmayanların Gerekçeleri

<i>Neden sendikanızdan istifa ettiniz?</i>	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)		Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)		Haber-Sen (KESK)		Diğer		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Sendikalar siyasetin güdümünde olup, çalışanlara fayda sağlamadığı için istifa ettim	35	50,7	14	51,9	8	50,0	0	0,0	57	49,6
Sendika yöneticilerinin beni temsil edebildiklerine inanmadığım için istifa ettim	17	24,6	9	33,3	1	6,3	1	33,3	28	24,3
Sendika üyeliğini gerekli görmüyorum	5	7,2	1	3,7	1	6,3	1	33,3	8	7,0
Sendikalara güvenmiyorum	4	5,8	2	7,4	0	0,0	1	33,3	7	6,1
Diğer	2	2,9	0	0,0	4	25,0	0	0,0	6	5,2
Makam elde edebilmek için	1	1,4	0	0,0	2	12,5	0	0,0	3	2,6
Yöneticiler sendika üyesi olmamalı	2	2,9	1	3,7	0	0,0	0	0,0	3	2,6
Hepsi	3	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	2,6
Toplam	69	100	27	100	16	100	3	100	115	100

Ankete katılan toplam 837 kişi içerisinde 115 kişi daha önce bir sendikaya üye iken sonradan istifa etmiş ve hâlihazırda sendika üyesi değildir. İstifa gerekçeleri arasında genel toplama bakıldığında %49,6 ile sendikaların siyasetin güdümünde olmaları en yüksek oranda istifa gerekçesi olarak belirtilmiştir. Anılan gerekçe Türk Haber-Sen’de (Türkiye Kamu-Sen) %51,9, Birlik Haber-Sen’de (Memur-Sen) %50,5 ve Haber-Sen’de

(KESK) %50 ile en yüksek değerde çıkmıştır. Ayrıca Türk Haber-Sen üyelerinin %33,3'ü ve Birlik Haber-Sen üyelerinin %24,6'sı sendika yöneticileri ile ilgili gerekçelerle istifa etmiştir.

Han (2014) tarafından kamu görevlileriyle ilgili yapılan araştırmada katılımcılara sendikaların siyasetle ilişkilerine dair görüşleri sorulmuştur. Soruyu cevaplayanların %59,7'si sendikaların siyasi bir ideoloji benimsememesi ve siyasi partilerle ilişki kurulmaması gerektiğini belirtmiştir.

Tablo 3.21: Ankete Katılanlar Arasında Daha Önce Hiç Sendika Üyesi Olmamış Çalışanların Sosyo-Politik Görüşleri ve Üye Olmama Gerekçelerinin Karşılaştırılması

Neden hiç sendika üyesi olmadınız?	Sendikalar siyasetin güdümünde olup, çalışanlara fayda sağlamadığı için üye değiliz		Sendika yöneticilerinin beni temsil edebildiklerine inanmadığım için üye değiliz		Sendikalara güvenmiyorum		Sendika üyeliğini gerekli görmüyorum		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Hiçbiri (Siyasete ilgi duymuyorum)	5	21,7	5	71,4	3	50,0	4	100,0	17	42,5
Sosyal demokrat	7	30,4	1	14,3	2	33,3	0	0,0	10	25,0
Milliyetçi	5	21,7	1	14,3	0	0,0	0	0,0	6	15,0
Kemalist	4	17,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	10,0
Muhafazakâr	1	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,5
Sosyalist\ Komünist	1	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,5
Ülkücü	0	0,0	0	0,0	1	16,7	0	0,0	1	2,5
Toplam	23	100	7	100	6	100	4	100	40	100

Ayrıca ankete katılanlar arasında 40 kişi sendika üyesi olmayıp daha önce de hiçbir sendikaya üye olmamıştır. Sendikaya üye olmama gerekçeleri arasında en yüksek oran %57,5 ile sendikaların siyasetin güdümünde olmaları gerekçesidir. Sosyo-politik açıdan ise siyasete ilgi duymayanlar %42,5 ile sendika üyesi olmayanlar içinde sosyo-politik görüş açısından ilk sırada yer almaktadır.

Daha önce sendika üyesi olup istifa edenlerle, sendikalara hiç üye olmayanların gerekçeleri mukayese edildiğinde her ikisinde de yaklaşık %50 oranında sendikaların

siyaset ile olan münasebetleri birinci sırada gerekçe olarak gösterilmiştir. Her iki başlıkta da yaklaşık %25 oranında sendika yöneticileriyle ilgili memnuniyetsizliğe bağlı gerekçeler sunulmuştur.

3.6.2. Sendikal Bağlılıkla İlgili Bulgular

Bu bölümde araştırma sonuçlarına göre sendika üyesi çalışanların değişkenler açısından sendikal bağlılıkları arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Öncelikle sendikal bağlılık ölçeğinin normal dağılıp dağılmadığını tespit etmek amacıyla çarpıklık ve basıklık katsayıları incelenmiştir.

Kullanılan madde gruplarına göre ve ölçeğin tamamı teste tabi tutulmuştur. Elde edilen sonuçlara göre çarpıklık (skewness) ve basıklık (kurtosis) katsayıları -1 ile +1 arasında olması hasebiyle dağılımın normal olduğu kabul edilmiştir. Katsayıları gösterir tablo Ek 6'da verilmiştir. Psikometrik çalışmalarda -1 ile +1 arasındaki değerler mükemmel olarak kabul edilirken; -2 ile +2 arasındaki değerler de birçok durumda kabul edilebilir olarak nitelendirilmektedir (George and Malley, 2012; akt. Baran and İyigün, 2021: 11). Tabachnick ve Fidell'e (2013) göre de -1,5 ile +1,5 arasındaki çarpıklık ve basıklık değerleri elde edildiğinde, değişkenlerin normal dağıldığı kabul edilir ve parametrik analizler kullanılır.

3.6.2.1. Sendikal Bağlılık Düzeylerinin Üye Olunan Sendikaya Göre Değerlendirilmesi

Ankete katılan sendika üyesi çalışanların sendikal bağlılıkları ile üye olunan sendika arasındaki ilişkiyi açıklamak için tek yönlü varyans analizi (One-Way Anova) kullanılmıştır. Varyans analizi ile grupların ortalamalarının farklılık arz edip etmediği tespit edilmektedir.

Anova analizi sonucu anlamlı farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu görmek için Post Hoc testi yapılmıştır. Hangi post-hoc tekniğinin kullanılacağına karar vermek için Levene's testi yapılarak varyans dağılımlarının homojen olup olmadığı kontrol

edilmiştir. Levene değeri 0,05'ten büyük çıkanlara (homojen dağılım gösterenlere) Tukey, küçük çıkanlara ise Games Howell testi uygulanmıştır.

Tablo 3.22: Varyansların Homojenlik Testi

Sendikal Bağlılık Genel Ortalama	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
Based on Mean	3,952	3	678	0,008
Based on Median	4,726	3	678	0,003
Based on Median and with adjusted df	4,726	3	674,733	0,003
Based on trimmed mean	4,227	3	678	0,006

Yukarıdaki tabloya göre Levene Statistic sig değeri 0,05'ten küçük çıkmış olup, varyansların homojen dağılmadığını göstermektedir. Her Anova analizi gerçekleştirirken önce homojenlik testi yapılmış, çıkan sonuca göre varyansların dağılımına uygun Post Hoc testi tercih edilmiştir.

Tablo 3.23: Üye Olunan Sendikaya Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

Konfederasyon	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	3,1735	0,74280	60,440	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	3,5810	0,68479		
Haber-Sen (KESK)	65	4,2344	0,63131		
Diğer	22	4,3463	0,45561		
Toplam	682	3,4319	0,79615		

Anova test sonuçları sendikal bağlılık ile üye olunan sendika arasında ilişki olduğunu göstermektedir (F=60,440; sig<0.05).

Tablo 3.24: Üye Olunan Sendikaya Göre Sendikal Bağlılık Post Hoc Testi (Games-Howell)

Üye Olunan Sendika		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	-,40747*	0,06117	0,000
	Haber-Sen (KESK)	-1,06095*	0,08677	0,000
	Diğer	-1,17284*	0,10408	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	,40747*	0,06117	0,000
	Haber-Sen (KESK)	-,65348*	0,09207	0,000
	Diğer	-,76537*	0,10854	0,000
Haber-Sen (KESK)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,06095*	0,08677	0,000
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,65348*	0,09207	0,000
	Diğer	-0,11189	0,12477	0,807
Diğer	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,17284*	0,10408	0,000
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,76537*	0,10854	0,000
	Haber-Sen (KESK)	0,11189	0,12477	0,807

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Farklılığın hangi gruplar arasında olduğunu tespit etmek için Games-Howell testi yapılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre üç sendikanın üyeleri arasında Haber-Sen (KESK) üyelerinin sendikal bağlılık ortalaması anlamlı şekilde daha yüksek düzeyde çıkmıştır. Buna mukabil Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin sendikal bağlılık ortalamaları da diğer sendikaların ortalamalarından anlamlı düzeyde düşüktür. Buna göre H.1 hipotezi üye olunan sendika değişkenine göre kabul edilmiştir.

Bilgin (2003) tarafından gerçekleştirilen araştırmada üye olunan sendikaya göre sendikal bağlılık düzeyinin sendikal sadakat ve sendika için çalışmaya isteklilik faktörlerinde farklılık gösterdiği, diğer faktörlerde ise farklılık göstermediği tespit edilmiştir.

Bayar’ın, kamu sağlık çalışanları ile 2006 yılında gerçekleştirdiği araştırmada üye olunan sendikaya göre sendikal bağlılık düzeyinin farklılık gösterdiği hipotezi sendikal sadakat faktörü hariç kabul edilmiştir. Bayar’ın 2016 yılında gerçekleştirdiği farklı bir araştırmada da üye olunan sendikalar ile sendikal bağlılık düzeyi arasında ilişki tespit edilmiştir.

Millioğulları Kaya’nın (2015) işçiler üzerinde yaptığı araştırmada, farklı konfederasyonlara bağlı sendikalara üye olan işçilerin sendikal bağlılık düzeyleri anlamlı şekilde farklılık göstermiştir. Ulaşılan sonuçlara göre en yüksek puan ortalaması TÜRK-İş, en düşük puan ortalaması ise DİSK’e bağlı sendikalarda çıkmıştır.

3.6.2.1.1. Üyelerin Sendika Tercihlerinin Araçsal-ıkar Temelli Sendikal Bağlılık Açısından Değerlendirilmesi

Newton ve Shore (1992) tarafından geliştirilen sendikal bağlılık modeli ikiye ayrılmaktadır. Bunların ilki değer temelli (ideolojik) sendikal bağlılık olup, diğeri çıkar temelli (araçsal) sendikal bağlılıktır. ıkar temelli sendikal bağlılık, üye ve sendika arasında faydacı ilişkiyi açıklamaktadır.

Ankette yer alan ve bireysel ıkarla ilgili 1, 2, 3, 11, 13, 16, 17, 19 ve 21 numaralı maddeler, çıkar ilişkisi puanı yüksek olacak şekilde değerlendirilerek ortalaması alınmış ve “Türkiye’de kamu görevlilerinin araçsal-çıkar temelli sendikal bağlılıkları ile üye olunan sendika arasında ilişki vardır” hipotezi sorgulanmıştır.

Tablo 3.25: Üye Olunan Sendikaya Göre Araçsal-ıkar Temelli Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	2,9198	0,85799	60,883	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	2,4400	0,75333		
Haber-Sen (KESK)	65	1,7214	0,61837		
Diğer	22	1,6212	0,47347		
Total	682	2,6230	0,89752		

Ankete katılan sendika üyelerinin araçsal sendikal bağlılıkları ile üye olunan sendika arasında bir ilişki olup olmadığını test etmek amacıyla Anova testi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre araçsal-çıkar temelli sendikal bağlılık ile üye olunan sendika arasında anlamlı fark tespit edilmiştir ($F=60,883$; $\text{sig}<0,05$). Farkın kaynağını tespit etmek için Games-Howell testi yapılmıştır. Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin ortalama puanları bütün sendikalara göre anlamlı şekilde yüksek çıkmıştır. Sonuçlara göre Haber-Sen (KESK) üyeleri ile “Diğer” üyeleri arasındaki ilişki hariç olmak üzere diğer sendikaların birbirleri ile olan ilişkileri anlamlı şekilde farklılaşmaktadır. Test sonuçları Ek 7’de gösterilmiş olup, bu sonuçlara göre H.1a hipotezi kabul edilmiştir.

Köse (2017) işçilerle gerçekleştirdiği araştırmanın neticesinde, işçilerin sendikal bağlılığı üzerinde en temel belirleyicinin toplu iş sözleşmesi ile elde edilecek kazanımlar olduğunu belirtmektedir. Köse’ye göre Türkiye’de işçilerin sendikal bağlılıklarının araçsal yapının dışına çıkamamış olması bu sonucun en önemli sebebidir. Türkiye’deki sendikacılık anlayışında sınıf bilinci olmaksızın gerçekleşen zayıf mücadele, yasal düzenlemelerin etkisi ile hakların elde edildiği bir yapı meydana getirmiştir. Anılan sorunların kamu görevlileri açısından daha derin olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

3.6.2.1.2. Sendikal Bağlılık ile Siyasi Eğilim Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi

Sendikaların temelde üç çeşit işlevi bulunmaktadır. Bunlar ekonomik, sosyal ve siyasal fonksiyonlardır. İktisadi fonksiyon toplu pazarlık, kooperatifçilik gibi faaliyetleri içermektedir. Sosyal fonksiyon eğitim, çeşitli sandıklar gibi faaliyetlerdir. Siyasi fonksiyon ise diğerlerinden farklı olarak ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ülkedeki hâkim siyasi yapı ya da sendikaların ideolojik yaklaşımları bunun başlıca sebepleri arasındadır (Akgeyik, 1993: 89).

Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığı yasal dayanağına 1960 askeri müdahalesi sonrası hazırlanan Anayasa çerçevesinde kavuşmuştur. Anayasa’da sendika

hakkı tüm çalışanlara tanınmış, bu doğrultuda 1965 yılında çıkarılan Devlet Personel Sendikaları Kanunu ile kamu görevlileri sendikacılığı ilk kez müstakil bir yasaya kavuşmuştur. Takip eden dönemde askeri müdahalelerin gölgesinde kalan sendikal haklar geri alınmıştır. 2001 yılında yeniden yasal güvence elde edilmiş olsa da kamu görevlileri, sendikacılık açısından bir gelenek oluşturamamıştır.

Özellikle 1985 yılından sonra akademik camia ile sağlanan işbirliği 2001 yılında yasal dayanağa kavuştuktan sonra aynı ivmede devam edememiştir. Batılı örneklerde olduğu gibi kamu görevlilerinin katılma mekanizmaları aracılığı ile yönetime katılamamakla beraber Türkiye'deki en büyük sivil örgütleri olan kamu görevlileri sendikalarına yönelik önemli eleştiri siyasetin gölgesinde kalmalarıdır. Bu çerçevede sendikal bağlılık ile siyasi eğilim arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Bu itibarla siyasi eğilime ilişkin maddeler (16-21) siyasi eğilimin sendikal bağlılıktan daha üstün tutulması yönünde değerlendirilerek ortalamaları alınmış ve H.1b hipotezi (Türkiye'de kamu görevlileri sendikaları üyeleri açısından siyasi eğilim ile sendika tercihleri arasında ilişki vardır.) sorgulanmıştır.

Tablo 3.26: Üye Olunan Sendikaya Göre Siyasi Eğilim Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	2,6658	0,56501	39,168	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	2,3575	0,52979		
Haber-Sen (KESK)	65	2,0744	0,48861		
Diğer	22	1,9015	0,34372		
Total	682	2,4944	0,58612		

Ankete katılan sendika üyeleri siyasi eğilimleri ile üye oldukları sendikaları arasındaki ilişki olup olmadığını tespit etmek için Anova testi yapılmıştır. Elde edilen sonuçlar siyasi eğilimin sendika tercihleri üzerinde anlamlı bir fark oluşturduğunu göstermiştir ($F=39,168$; $\text{sig}<0,05$). Bu sonuçlara göre siyasi eğilim ortalama puanlarının hangi sendikalar arasındaki farktan kaynaklandığını analiz etmek için Tukey testi

yapılmış, sonuçlar Ek 8’de verilmiştir. Bu teste göre Birlik Haber-Sen (Memur-Sen), Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) ve Haber-Sen (KESK) arasında yukarıdaki tabloda yer alan ortalamalara göre anlamlı fark tespit edilmiştir. Bu sonuçlara göre H.1b hipotezi kabul edilmiştir.

Han (2014) tarafından kamu görevlileriyle gerçekleştirilen araştırmada, sendika üyelerine sendikalarının siyasi partilerle ilişkileri sorulmuştur. Memur-Sen konfederasyonuna bağlı sendikalara üye olanların %44,4’ü, Türkiye Kamu-Sen’e bağlı sendikalara üye olanların da %37,1’i “*Sendikam bir siyasi partinin ideolojisini benimsemektedir*” cevabına en çok katılım sağlamıştır. KESK’e bağlı sendikalara üye olanların ise %26,8’i bu cevabı verirken, üyeler %46,4 ile en yüksek düzeyde “*Sendikam hiçbir siyasi parti ile ideolojik olarak ilişkili değildir*” cevabını vermiştir. Bu seçeneği Türkiye Kamu-Sen’e bağlı sendika üyeleri %19, Memur-Sen’e bağlı sendika üyeleri %18,9 oranında tercih etmiştir. Han tarafından elde edilen sonuçlar, bu araştırmadaki sonuçlarla tutarlılık göstermektedir.

İktidar değişikliğinin sendika üyelik tercihleri üzerinde etkisine yönelik soruda “*hayır, sendikamı değiştirmem/evet, sendikamı değiştiririm*” şeklinde iki seçenek sunulmuş, verilen cevaplar Tablo 3.16’da verilmiştir. Bu sonuçlara göre katılımcıların %24,9’u siyasi iktidar değişikliği halinde başka sendikaya geçebileceklerini belirtmiştir. Üç konfederasyona bağlı sendikalar arasındaki dağılıma bakıldığında yüzdelik dağılımlar şu şekildedir: Memur-Sen %38, Türkiye Haber-Sen %8,5, KESK %4,5.

Han (2014) tarafından da benzer soru sorulmuş ve üç cevap seçeneği sunulmuştur. İlki evet, ikincisi hayır ve üçüncü seçenek olarak “*Siyasi iktidar ile sendika üyeliğim arasında bir ilişki yoktur*” seçeneğidir. Araştırmamızda Han’dan farklı olarak ikinci ve üçüncü seçenek birlikte düşünülerek ikili ayırım yapılmıştır. Karşılaştırmanın daha rahat aktarılabilmesi açısından Han’ın araştırmasındaki tablo verilmiştir.

Tablo 3.27: Han (2014) Tarafından Gerçekleştirilen Araştırmaya Göre Siyasi Eğilim ile Sendikal Tercihler Arasındaki İlişki

<i>Ankete Katılanların Siyasi İktidarın Değişmesi Durumunda Sendika Üyeliği Konusunda Takınacakları Tutum</i>	Memur-Sen		Türkiye Kamu-Sen		KESK		Genel Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Evet, sendikamı değiştiririm	16	9,5	1	1,0	0	0,0	17	5,2
Hayır, sendikamı değiştirmem	79	46,7	60	57,1	39	69,6	178	53,9
Siyasi iktidar ile sendika üyeliğim arasında bir ilişki yoktur	74	43,8	44	41,9	17	30,4	137	40,9
Toplam	169	100,0	105	100,0	56	100,0	330	100,0

Han’a ait araştırmada “evet” seçeneğini tercih edenlere göre oransal sıralama ile araştırmamızda elde edilen bulgular paralellik göstermektedir. Ayrıca iktidar değişikliği durumunda sendikal tercihlerini değiştireceklerini beyan edenlerin 2022 yılında, 2014 yılına göre genel toplam içinde oransal olarak arttığı gözlemlenmiştir. Bu husus sendikal bağlılığın da giderek zayıfladığını ve kırılabilirliğinin arttığını düşündürmektedir.

3.6.2.1.3. Üyelerin Sendika Tercihlerinin Yönetici Unvanına Sahip Olmak/Olmamak Açısından Değerlendirilmesi

Ankete katılanların unvanları yönetici ve yönetici olmayan şeklinde kategoriye ayrılarak sendikal tercihleri ile anlamlı bir ilişkisi bulunup bulunmadığı analiz edilmiştir. Aşağıdaki tabloda katılımcıların yönetici olup/olmama durumlarının üye olunan sendikalara göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 3.28: Yönetici Unvanlı Çalışanların Sendikalara Göre Dağılımı

Üye Olunan Sendika	n/%	Yönetici	Yönetici değil	Toplam
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	n	93	302	395
	%	23,5%	76,5%	100,0%
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	n	43	157	200
	%	21,5%	78,5%	100,0%
Haber-Sen (KESK)	n	3	62	65
	%	4,6%	95,4%	100,0%
Toplam	n	139	521	660
	%	21,1%	78,9%	100,0%

Ankete katılan üç sendikaya üye çalışanlar arasındaki yönetici unvanlı olanlar toplam katılımcıların %21,1'ini oluşturmaktadır. Bunların 14,1'i Birlik Haber-Sen (Memur-Sen), %6,5'i Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) ve %0,5'i de Haber-Sen (KESK) üyesidir.

Sendikaların kendi içindeki dağılımları incelendiğinde ise Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin %23,5'i yönetici iken, Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) içinde yönetici unvanına sahip olanlar %21,5'i, Haber-Sen (KESK) içinde yönetici unvanına sahip olanlar ise %4,6'yı oluşturmaktadır.

Yönetici unvanına sahip olmanın üye olunan sendika ile ilişkisini analiz etmek için yapılan Ki-Kare testine göre, Pearson Chi-Square değeri $\text{sig} < 0,05$ çıkmış ve H.1c hipotezi yönetici değişkeni açısından kabul edilmiştir. Ki-Kare test sonuçlarına ilişkin tablo Ek 9'da verilmiştir.

3.6.2.1.4. Üyelerin Sendikal Tercihleri Üzerinde Sendika Yöneticilerinin Etkilerinin Değerlendirilmesi

H.1d hipotezi üyelerin sendika yöneticileriyle ilgili düşünceleri ile sendika tercihleri arasında anlamlı bir ilişki bulunduğuna yöneliktir. Bu hipotezi sorgulamak için

üyelerin cevapları, daha önce sendika üyesi olup hâlihazırda istifa edenlerin ve daha önce hiç sendika üyesi olmayanların cevapları karşılaştırılmıştır.

Sendika üyesi olan katılımcıların anketin 5.sorusuna (*Sendikamda, üyelerin isteklerine önem verilmektedir*) ve 13.sorusuna¹ (*Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok*) verdikleri cevaplar incelenerek mukayese edilmiştir.

Tablo 3.29: “5. Sendikamda Üyelerin İsteklerine Önem Verilmektedir” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi

<i>Sendikamda, üyelerin isteklerine önem verilmektedir.</i>	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	2,6405	1,30690	49,704	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	3,3100	1,15784		
Haber-Sen (KESK)	65	4,3077	0,96700		
Diğer	22	4,4091	0,85407		
Total	682	3,0528	1,34836		

Ankete katılan sendika üyelerinin “*Sendikamda üyelerin isteklerine önem verilmektedir.*” ifadesine verdikleri cevapların üye olunan sendika arasında ilişki olup olmadığına yönelik Anova testi yapılmıştır. Elde edilen sonuçlar, verilen cevapların ortalama düzeyleri ile üye olunan sendikalar arasında bir ilişki olduğunu göstermiştir (F=49,704; sig<0,05).

Gruplar arasındaki farklılığın tespiti için Games-Howell testi yapılmış ve sonuçlar Ek 10’da verilmiştir. Bu teste göre verilen cevapların ortalaması, üç sendika arasında anlamlı şekilde farklılaşmaktadır.

¹ 13. soru ters kodlanmış sorulardan birisidir. Tablo 3.30 buna göre değerlendirilmelidir.

Tablo 3.30: “13. Bu Sendikadaki Yöneticilerin Çoğuna Güvenim ve İnancım Yok” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	2,8785	1,40356	35,295	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200	3,5250	1,26784		
Haber-Sen (KESK)	65	4,4000	0,94868		
Diğer	22	4,4091	1,22121		
Total	682	3,2625	1,41837		

Katılımcıların “*Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok.*” maddesine verdikleri cevapların üye olunan sendikalarla ilişkisini tespit edebilmek için Anova testi yapılmıştır. Buna göre cevapların ortalama düzeyleri ile üye olunan sendikalar arasında anlamlı farklılık olduğu görülmüştür ($F=35,295$; $\text{sig}<0,05$). Farklılıkların hangi gruplar arasında olduğunu tespit için yapılan Games-Howell testi sonuçları Ek 11’de sunulmuştur. Bu sonuçlara göre H.1d hipotezi kabul edilmiştir.

3.6.2.2. Sendikal Bağlılık Düzeylerinin Demografik Faktörlere Göre Değerlendirilmesi

Kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarının demografik faktörlerle ilişkileri üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu araştırma kapsamında cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, medeni durum, kıdem, unvan ve sendika üyelik süresinin sendikal bağlılıkla arasında anlamlı ilişkisi olup olmadığı incelenmiştir.

3.6.2.2.1. Sendikal Bağlılık ile Cinsiyet Arasındaki İlişki

Cinsiyet ile sendikal bağlılık arasındaki ilişkiye yönelik analiz için bağımsız örneklem T-Testi kullanılmaktadır (Bayram, 2013: 94). Buna göre gerçekleştirilen analizden elde edilen sonuçlar tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.31: Bağımsız Gruplar için Levene ve T-Testi

Independent Samples Test		Levene's Test for Equality of Variances		T-Test for Equality of Means		
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)
Sendikal Bağlılık	Equal variances assumed	0,932	0,335	3,562	680	0,000
	Equal variances not assumed			3,636	379,993	0,000

Tabloda gösterildiği üzere Levene's Test for Equality of Variance sig. değeri 0,335 çıkmıştır. Bu değer %5 anlamlılık düzeyine göre, 0,05'ten büyük çıktığı için varyansların homojen dağıldığı varsayılmaktadır. Bu nedenle eşit varyanslar sütunundaki sig. değerine göre hipotez yorumlanmıştır. Buna göre sendikal bağlılık sig. (2-tailed) $0,00 < 0,05$ olduğundan cinsiyete göre farklılık göstermiştir.

Tablo 3.32: Kadın ve Erkeklerin Sendikal Bağlılıklarının Ortalama Değerleri

Cinsiyetiniz	Frekans	Ortalama	Standart S.
Erkek	485	3,5005	0,80020
Kadın	197	3,2630	0,76210

Ayrıca T-Testi grup istatistiklerine göre erkeklerin sendikal bağlılık ortalamaları (Mean: 3,500) kadınların ortalamalarına (Mean: 3,263) göre daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Aynı test kadın ve erkek sayısı eşitlenerek tekrar edilmiş, oluşturulan yeni veri setinin sonuçlarının ilk sonuçlara çok yakın çıktığı görülmüştür. Buna göre H.2a hipotezi cinsiyet değişkenine göre kabul edilmiştir.

Cinsiyetin sendikal bağlılık üzerinde anlamlı fark oluşturup oluşturmadığına yönelik pek çok araştırmada yapılmıştır. Gordon'un sendikal bağlılık ölçeğini Türkçe'ye çeviren Bilgin'e (2003) ait araştırmada cinsiyet ile sendikal bağlılık düzeyi arasında anlamlı farklılık bulunmamıştır. Benzer şekilde Clark'ın (1990) şirket prosedürlerinin üye

bağılılığına etkisine yönelik, Deery vd'nin (1994) beyaz yakalılar üzerinde, Demirbilek ve Çakır'ın (2004) petro-kimya sektöründe, Bayar'ın (2006) kamu sağlık çalışanları üzerinde, Hacıoğlu'nun (2014) metal sanayi çalışanları ile Millioğulları Kaya'nın (2015) işçilerle gerçekleştirdikleri araştırmalarda da cinsiyetin sendikal bağlılık düzeyi üzerinde etkisine rastlanmamıştır. Bayar'ın 2016 yılında işçi sendikaları ile gerçekleştirdiği çalışmada ise 2006 yılında elde ettiği bulgularının aksine sendikal bağlılık ile cinsiyet arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Bu çalışmada elde edilen veriler erkeklerin sendikal bağlılık düzeylerinin kadınlardan yüksek olduğunu göstermiştir.

Gerçekleştirilen çalışmalarda cinsiyet değişkeninin sendikal bağlılık üzerinde etkisi olduğuna dair de pek çok sonuca ulaşılmıştır. Demir (2009) tarafından öğretmenler üzerinde gerçekleştirilen araştırmada kadınların erkeklere oranla sendika için çalışmaya isteklilik düzeylerinin daha fazla olduğu tespit edilmiştir.

Köse (2017) tarafından 1.000 kişinin üzerinde işçi ile yapılan araştırmada cinsiyet değişkeninin sendikal bağlılık üzerinde anlamlı bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre kadınların sendikal bağlılıkları erkeklere oranla daha yüksek çıkmıştır. Lakin kadınların çalışma hayatı dışındaki rolleri sendikal faaliyetlere daha sınırlı şekilde katılmalarına neden olmaktadır. Barling vd. ise bu hususu roller ile açıklamaktadır. Cinsiyetten bağımsız olarak sendika ve ev sorumlulukları arasındaki farklılıklar ve role bağlı çatışmalar sendikal bağlılığı etkilemektedir (Barling vd., 1992b: 584). Bemmels'in (1995)'in araştırmasında da cinsiyet ve sendikal bağlılık arasında güçlü bir ilişki bulunmuş, kadınların erkeklere oranla sendikal bağlılık düzeyleri yüksek çıkmıştır.

Bağılılık üzerine çalışmalarda referans kabul edilen Gordon vd.'nin (1980) yaptığı çalışmada erkeklerin kadınlara göre sendikal bağlılıklarının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu durum ise kadınların geleneksel aile yükümlülükleri ile ilişkilendirilmektedir. Bu araştırmada kadınlarda erkeklere göre sendikal sadakat faktöründe istatistiksel olarak daha anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür. Stagner (1956) tarafından yapılan araştırmada sendikal faaliyetlerde aktif olarak yer alınmasa dahi

sendikal sadakat açısından olumlu sonuçlara ulaşabileceği görüşü ile örtüşmektedir (Gordon vd. 1980: 496).

Yalçın (2018) tarafından kamu görevlisi (öğretmen) eğitim yöneticileri üzerine yapılan araştırmada erkeklerin sendikal bağlılık düzeyleri kadınlardan yüksek çıkmıştır. Aydın ve Yenimahalleli Yaşar'ın (2019) üniversite hastanelerinde çalışan işçilerle gerçekleştirdikleri araştırmalarda sendikal bağlılık ile cinsiyet arasında anlamlı bir fark bulunmuştur. Bu araştırmada, kadınların erkeklere göre sendikal bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Cinsiyet ile sendikal bağlılık arasındaki ilişkiye yönelik araştırmalarda farklı sonuçlara rastlanılması kadının toplumdaki rolünün yanında eğitim düzeyi, sektörel farklılıklar gibi değişkenlerin de etkili olduğunu göstermektedir.

3.6.2.2.2. Sendikal Bağlılık ile Yaş Arasındaki İlişki

Ankete katılanların sendikal bağlılık düzeylerinin yaş değişkeni ile ilişkisini analiz etmek amacıyla Anova testi yapılmıştır (Bayram, 2013: 139). Sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.33: Yaş Değişkenine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
20-35	189	3,3495	0,78419	3,159	0,024
36-45	304	3,3924	0,82859		
46-55	142	3,5614	0,77573		
56 ve üstü	47	3,6282	0,61189		
Total	682	3,4319	0,79615		

Elde edilen sonuçlara göre yaş gruplarının ortalama değerleri ile sendikal bağlılık arasında ilişki bulunmuştur ($F=3,159$; $p<0,05$). Bu durumda H.2b hipotezi yaş değişkenine göre kabul edilmiştir.

Farklılığın hangi gruplardan kaynaklandığını tespit edebilmek için Pos Hoc testi yapılmıştır. Varyansların homojen dağılmaması nedeniyle Games-Howell testi yapılmış ve “20-35” yaş grubunun “56 ve üstü” yaş grubuna göre anlamlı şekilde sendikal bağlılık ortalamalarının düşük olduğu görülmüştür. Games-Howell test sonuçları Ek 12’de verilmiştir. Ayrıca yukarıdaki tablodan görüleceği üzere yaş ile sendikal bağlılık ortalamaları doğru orantılıdır.

Sendikal bağlılık ile yaş değişkeni arasındaki ilişkiye yönelik çalışmaların pek çoğunda anlamlı bir etkiye rastlanmamıştır. Deery vd. (1994), Bemmels (1995), Demirbilek ve Çakır (2004), Hacıoğlu (2014), Millioğulları Kaya (2015), Köse (2017), Aydın ve Yenimahalleli Yaşar (2019) tarafından yapılan araştırmalarda yaş değişkeninin sendikal bağlılık düzeyi üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bayar’ın (2016) araştırmasında da, sendikal bağlılık ile yaş değişkeni arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Fakat Bayar, çalışmasında yaş grupları içerisinde 24-32 ve 33-41 yaşları arasındaki çalışanların örneklemin %70’ine tekabül ettiğini, yakın yaş gruplarının sonuç üzerinde etkisi olabileceği belirtilmiştir. Snape vd. (2000), yaş ile sendikal bağlılık arasında ilişki olduğunu, yaş ilerledikçe bu ilişkinin daha da güçlü hale dönüştüğünü tespit etmiştir. Clark da (1990) benzer şekilde yaşın sendikal bağlılık düzeyine etki ettiği sonucuna ulaşmıştır.

3.6.2.2.3. Sendikal Bağlılık ile Eğitim Düzeyi Arasındaki İlişki

Ankete ilköğretim mezunu sadece iki kişi katılmış, gözlem sayısının küçük olması nedeniyle değerlendirme dışı tutulmuştur. Eğitim durumu ile sendikal bağlılık arasındaki ilişkiyi açıklamak için Anova testi yapılmıştır.

Tablo 3.34: Eğitim Düzeyine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Lise	21	3,8413	0,63216	3,061	0,028
Önlisans	54	3,5917	0,77629		
Üniversite	457	3,4207	0,81415		
Lisans Üstü	148	3,3581	0,74635		
Total	680	3,4336	0,79564		

Analiz sonuçlarına göre sendikal bağlılık ile eğitim düzeyi arasında ilişki olduğu tespit edilmiştir ($F=3,061$; $p<0,05$). Post Hoc Tukey testine göre eğitim düzeyi “Lise” olan çalışanların sendikal bağlılık ortalamaları, eğitim düzeyi “Lisans Üstü” olanlara göre anlamlı şekilde yüksek çıkmıştır. Tukey testi sonuçları Ek 13’te gösterilmiştir. Ayrıca yukarıdaki tablodan görüleceği üzere eğitim düzeyi arttıkça sendikal bağlılık ortalamaları azalmaktadır. Buna göre H.2c hipotezi eğitim düzeyi değişkenine göre kabul edilmiştir.

Eğitim düzeyinin sendikal bağlılık üzerinde etkisi olup olmadığına yönelik çalışmalarda her iki seçeneğe dair bulgulara rastlanmıştır. Demirbilek ve Çakır (2004), eğitim düzeyi değişkeni ile sendikal bağlılık arasında anlamlı bir ilişki bulunmamıştır. Benzer şekilde Hacıoğlu (2014), Millioğulları Kaya (2015) ile Aydın ve Yenimahalleli Yaşar (2019) tarafından gerçekleştirilen araştırmalarda da bir ilişki saptanmamıştır.

Buna mukabil ilişki olduğuna dair de araştırmalar bulunmaktadır. Bayar (2016) tarafından yapılan çalışmada eğitim düzeyi ile sendikal bağlılık düzeyi arasında anlamlı ilişki tespit edilmiştir. Bayar’ın araştırmasında da Lise grubundan Lisans Üstü grubuna doğru sendikal bağlılık ortalamalarının düştüğü görülmüştür. Köse (2017), eğitim düzeyi ile sendikal bağlılık arasında negatif yönlü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yurtdışında Deery vd. (1994) ve Bemmels (1995) tarafından gerçekleştirilen araştırmalarda da eğitim değişkeni ile sendikal bağlılık düzeyi arasında negatif yönlü ilişki olduğu tespit edilmiştir. Clark (1990) tarafından yapılan araştırmada ise sendikal sadakat faktörü ile eğitim düzeyi arasında negatif yönde ilişkiye rastlanmıştır.

3.6.2.2.4. Sendikal Bağlılık ile Medeni Durum Arasındaki İlişki

Araştırmaya katılan örneklem grubunun sendikal bağlılık düzeyleri ile medeni durum değişkeni arasındaki ilişki Anova testi ile analiz edilmiştir. Sonuçlar tablo halinde sunulmuştur.

Tablo 3.35: Medeni Duruma Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Bekar (Hiç evlenmemiş)	88	3,3561	0,82111	0,479	0,620
Evli	571	3,4445	0,78940		
Boşanmış/Dul	23	3,4099	0,88399		
Total	682	3,4319	0,79615		

Elde edilen sonuçlar medeni durum grupları arasında sendikal bağlılık açısından fark olmadığını göstermektedir ($F=,479$; $p>0,05$). Buna göre H.2d hipotezi medeni durum değişkeni açısından reddedilmiştir.

Medeni durumun sendikal bağlılık üzerinde etkisi olup olmadığına dair araştırmaların çoğunda bir ilişkiye rastlanmamıştır. Demirbilek ve Çakır (2004), Bayar (2016), Aydın ve Yenimahalleli Yaşar'a (2019) ait araştırmalarda ilişki bulunamamıştır. Demir (2009) ve Yalçın (2018) tarafından kamu görevlisi öğretmenlere yönelik gerçekleştirilen araştırmalarda da benzer şekilde ilişki tespit edilmemiştir.

Hacıoğlu (2014) tarafından yapılan araştırmada ise medeni durum değişkeni ile sendikal bağlılık arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Bu çalışmada medeni durumu dul olanların evli, bekâr ve boşanmış olanlara göre sendikal bağlılık ortalaması anlamlı düzeyde düşük çıkmıştır.

3.6.2.2.5. Sendikal Bağlılık ile Kıdem Arasındaki İlişki

Araştırmaya katılan örneklem grubunun kıdem değişkeni bakımından sendikal bağlılık düzeyi ile ilişkisini analiz etmek amacıyla Anova testi yapılmıştır. Sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.36: Kıdeme Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
1-5 yıl	55	3,3039	0,75795	3,412	0,017
6-10 yıl	141	3,2854	0,83448		
11-16 yıl	253	3,4474	0,81993		
17 ve üstü yıl	233	3,5340	0,74077		
Total	682	3,4319	0,79615		

Elde edilen sonuçlara göre kıdem ile sendikal bağlılık düzeyi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmuştur ($F=3,412$; $p<0,05$). Bu farkın hangi gruplardan kaynaklandığını tespit etmek amacıyla Post Hoc-Tukey testi yapılmıştır. Buna göre çalışma süresi “17 ve üstü yıl” olan çalışanların sendikal bağlılık ortalamaları “6-10 yıl” olanlara göre anlamlı düzeyde yüksek olduğu tespit edilmiştir. Sonuçlar Ek 14’te sunulmuştur. Buna göre H.2e hipotezi kıdem değişkenine göre kabul edilmiştir.

Daha önce yapılan çalışmalarda farklı sonuçlara rastlanmıştır. Demirbilek ve Çakır’ın (2004) işçilerle yaptığı araştırmada, kıdemin sendikal bağlılık üzerinde etkili bir değişken olduğunu tespit etmiştir. 16 yıl ve üstü çalışanların diğer gruplara oranla katılım düzeyleri yüksek bulunmuş, kıdem süresindeki artışın sendikaya bağlılığı arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Hacıoğlu (2014), Millioğulları Kaya (2015) ile Aydın ve Yenimahalleli Yaşar’ın (2019) farklı iş kollarındaki araştırmalarında ise kıdem ve sendikal bağlılık arasında ilişkiye rastlanmamıştır. Demografik faktörlerin sendikal bağlılık üzerine etkisini inceleyen Deery vd. de (1994) iki kavram arasında ilişki tespit etmemiştir.

Demir'in (2009) öğretmenlere ilişkin araştırmasında ise, sendikal sadakat ve sendikalılığın önemine inanma faktörlerinin sendikal bağlılıkla ilişkisi olduğunu, buna mukabil sendikaya karşı sorumluluk ve sendika için çalışmaya isteklilik arasında anlamlı bir farklılık olmadığını sonucuna ulaşmıştır.

3.6.2.2.6. Sendikal Bağlılık ile Unvan (Görülen İş) Arasındaki İlişki

Sendikal bağlılık düzeyi ile unvan değişkeni arasındaki ilişkinin analizi için Anova testi yapılmış, gözlem sayısı düşük olan hücrelerden dolayı sağlıklı sonuç elde edilememiştir. Bu nedenle düşük gözlem sayısı olan hücreler çıkarılarak test tekrar edilmiştir.

Tablo 3.37: Unvana Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
Başpostacı	26	3,8596	0,72487	5,412	0,000
Postacı	102	3,6870	0,78234		
Veznedar	20	3,5370	0,54930		
Şef	40	3,4955	0,63792		
Müdür	95	3,3840	0,71375		
Gişe Büro Görevlisi (Memur)	361	3,3175	0,83200		
Total	644	3,4256	0,79885		

Araştırmaya katılan sendika üyesi çalışanların sendikal bağlılık düzeylerinin unvan değişkeni ile olan ilişkisini analiz etmek amacıyla Anova testi gerçekleştirilmiş, varyansların homojen dağılmamış olması nedeniyle Games-Howell testi uygulanarak sonuçlar karşılaştırılmıştır.

Elde edilen sonuçlar, unvan değişkeninin sendikal bağlılık düzeyi üzerinde anlamlı bir fark oluşturduğunu göstermiştir ($F=5,412$; $p<0,05$). Games-Howell testi ile elde edilen sonuçlar, “Gişe-Büro Görevlisi” unvanlı çalışanların sendikal bağlılık düzeyinin

“Başpostacı” ve “Postacı” unvanlı çalışanlardan anlamlı düzeyde düşük olduğunu göstermiştir. Sonuçlar Ek 15’te gösterilmiştir. Ayrıca Müdür unvanına sahip katılımcıların sendikal bağlılık ortalamalarının da yukarıdaki tabloda gösterildiği üzere birçok unvana göre düşük olduğu görülmektedir. H.2f hipotezi unvan değişkenine göre doğrulanmıştır.

Farklılık gösteren unvanların gördükleri iş, birbirinden tamamen farklılık göstermektedir. Aynı kurumda farklı iş görmenin sendikal bağlılık düzeyini etkilediği sonucuna farklı çalışmalarda da rastlanmıştır. Aydın ve Yenimahalleli Yaşar (2019) tarafından üniversite hastanelerinde gerçekleştirilen araştırmada, idari hizmetlerde çalışanların destek ve teknik hizmetlerde çalışanlara göre sendikal bağlılık düzeylerinin daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Millioğulları Kaya da (2015) benzer şekilde tekstil, metal ve genel hizmetler iş kollarında çalışanlar üzerinde yaptığı araştırmada sendikal bağlılık düzeyinin görülen işe göre farklılaştığı sonucuna ulaşmıştır.

Köse’nin (2017) araştırmasında da sektörlere göre sendikal bağlılık düzeylerinin farklılık gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. İmalat sektöründe çalışanların hizmet sektöründe çalışanlara göre bağlılık düzeyleri daha yüksektir. Bu sonuçların hizmet sektörünün örgütlenmeyi güçleştiren koşulları ile ilgili olması muhtemeldir. Deery vd.’nin (1990) araştırma sonuçları da yukarıdaki örneklere benzer şekilde yapılan iş ile sendikal bağlılık arasında ilişki olduğunu göstermiştir. Demir’in (2009) kamu görevlisi olan öğretmenlerin mesleki alanları ile ilgili araştırmasında ise sendikal bağlılık üzerinde unvanın etkisi tespit edilmemiştir.

3.6.2.2.7. Sendikal Bağlılık ile Sendika Üyelik Süresi Arasındaki İlişki

Araştırmaya katılan sendika üyelerinin sendikal bağlılıkları ile üyelik süreleri arasında bir ilişki olup olmadığını analiz etmek amacıyla Anova testi gerçekleştirilmiştir. Elde edilen sonuçlar tabloda verilmiştir.

Tablo 3.38: Sendika Üyelik Süresine Göre Sendikal Bağlılık Anova Testi

	Frekans	Ortalama	Standart S.	F	P
1 yıldan az	68	3,0742	0,72257	14,743	0,000
1 yıldan-5 yıla kadar	124	3,2062	0,73655		
5 yıldan-10 yıla kadar	177	3,3936	0,80447		
10 yıldan fazla	313	3,6207	0,77957		
Total	682	3,4319	0,79615		

Bu sonuçlar, sendikal bağlılık ile üyelik süresi arasında anlamlı bir fark olduğunu ortaya koymuştur ($F=14,743$; $\text{sig}<0,05$). Farkın hangi gruplar arasında olduğunu görmek için Tukey testi yapılmıştır. Buna göre “10 yıldan fazla” sendika üyesi olanların diğer gruplardan anlamlı olarak farklılaştığı görülmüştür. Sendika bağlılık ortalamaları ile üyelik süresi doğru orantılı şekilde artmaktadır. Buna göre H.2g hipotezi üyelik süresi değişkenine göre kabul edilmiştir. Gruplar arasındaki ilişkiyi gösterir Tukey testi tablosu Ek 16’da verilmiştir.

Millioğulları Kaya (2015) tarafından yapılan araştırmada da sendika üyelik süreleri ile sendikal bağlılık düzeyi arasında anlamlı farklılık tespit edilmiştir. Köse’nin (2017) yaptığı araştırmaya göre sendika üyeliğinin ilk yıllarında sendikal bağlılık düzeyi daha düşük seviyededir. Bu durum ise üyelerin ilk yıllardaki ihtiyatlı yaklaşımı ile ilgilidir.

Kişioğlu’nun (2019) yaptığı araştırmada sendika üyelik süresi ile sendikal bağlılık arasında anlamlı farklılık tespit edilmiştir. Bu araştırmada en düşük sendikal bağlılık düzeyi 1 yıldan az üyelerin, en yüksek ise 11-15 yıl arası üye olanların çıkmıştır (11-15 yıl ortalama: 3,4985; 16 ve üzeri: 3,4881). Sendikal bağlılık üzerine özellikle faktörlere ilişkin çalışmaları ile tanınan Barling de (1992) benzer şekilde sendikaya üyelik süresindeki artışın sendikal bağlılık üzerinde pozitif etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır (akt. Bilgin, 2003).

Yukarıdaki araştırmaların aksine Deery vd. (1994), Bilgin (2003), Hacıoğlu (2014), Aydın ve Yenimahalleli Yaşar (2019) tarafından yapılan araştırmalarda ise sendika üyelik süresi ile sendikal bağıllık düzeyi arasında anlamlı bir farklılığa rastlanmamıştır.

3.6.2.3. Sendika Üyeleri Açısından Siyasi Eğilimin Sendikal Bağıllık Üzerine Etkisi: Yapısal Eşitlik Modeli

Sendikal bağıllık üzerinde etkisi olan kavramlardan biri de siyasi eğilimdir. Özellikle Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi siyasi iradenin yasal sınırları tayin etmesi ile gelişmiştir. Bu nedenle kendi geleneğini oluşturamayan Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığı batılı örneklerinden de farklılaşmaktadır. Dolayısıyla daha çok Kuzey Amerika’da üzerine çalışılmış olan sendikal bağıllıkla ilgili geliştirilen ölçeklerde siyasi eğilime yönelik maddelere rastlanılmamaktadır.

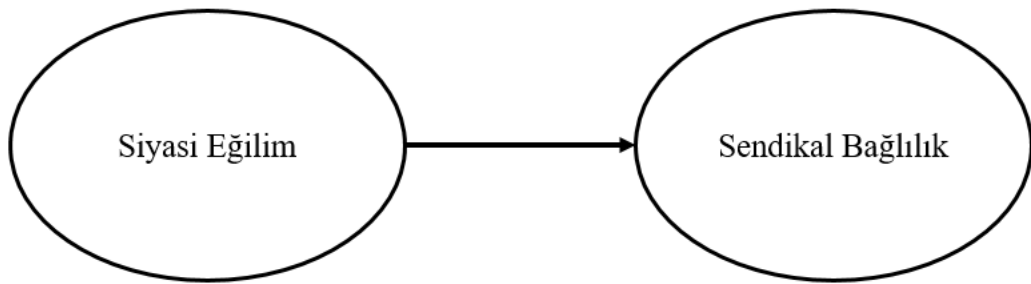
Türkiye’de siyasi eğilimin kamu görevlileri sendikalarında, sendikal bağıllık üzerindeki etkisini tespit edebilmek için ankete katılanlardan bu konudaki görüşleri alınmıştır. Ankette yer alan siyasi eğilim değişkenlerinin sendikal bağıllık değişkenleri üzerindeki etkisini incelemek için Yapısal Eşitlik Modeli’nden (YEM) yararlanılmıştır.

YEM, istatistiksel bir yöntem olarak faktör analizi ile regresyon analizi gibi yöntemlerin birleşmesinden oluşmaktadır. Sosyal bilimlerin başta ekonomi, sağlık, pazarlama, eğitim, psikoloji vb. birçok dalında kullanılmaktadır. YEM, gözlenebilen ve gözlenemeyen değişkenlerin hem ilişkisel hem de nedensel model tanımlaması esas alınan çok değişkenli ve kapsamlı bir yöntemdir (Bryne, 2010: 19; Karaca, 2011: 70). Araştırmacıları YEM kullanmaya iten en önemli sebeplerin başında çoklu gözlenen değişken kullanmak suretiyle kendi aralarındaki ilişkiyi anlama çabası yer almaktadır. Ayrıca ölçme araçları ile elde edilen değerlerin geçerlilik ve güvenilirliği açısından önemli bir tanınırlığa sahiptir (Kline, 2011; akt: Aksan, 2019: 16).

YEM ile sosyal bilimlerde araştırma konusu yapılan soyut kavramlar arasındaki ilişki incelenmektedir. Bağımlı değişkenler ile bağımsız değişkenler arasındaki regresyonun incelenmesinden dolayı nedensel analiz olarak da nitelendirilmektedir (Meydan, 2015: 5). YEM, sosyal bilimlerde doğrudan ölçülemeyen soyut kavramların analizinde etkili bir istatistiksel yöntem olduğundan son yıllarda araştırmacılar tarafından oldukça sık tercih edilmektedir.

Kamu görevlilerinin siyasi eğilimlerinin sendikal bağlılıklarını nasıl etkilediğini görebilmek için sendikal bağlılık ölçeği (1-15 arası değişkenler) ile siyasi eğilim ölçeği (16-21 arası değişkenler) karşılaştırılmıştır. Etkinin yönünü doğru tespit edebilmek için, siyasi eğilim maddeleri siyaseti önceleyecek şekilde puanlandırılmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal bağlılıkları üzerine yapılan araştırmalar ile Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığının gelişimi bir arada düşünüldüğünde, sendikal bağlılık açısından siyasi eğilim araştırılması gereken en uygun faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede “sendika üyeleri açısından siyasi eğilimin, sendikal bağlılık üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olduğu hipotezi geliştirilmiş ve bunun tespiti için aşağıdaki model oluşturulmuştur.



Şekil 3.1: Hipoteze Yönelik Araştırma Modeli

Ölçmeye çalışılan sendikal bağlılık ve siyasi eğilim değişkenleri araştırma modelinde elips şeklinde gösterilmiş, okun yönü etkisi incelenen değişkenden etkilenen değişkene doğru çizilmiştir. Modelde siyasi eğilim bağımsız, sendikal bağlılık da bağımlı değişkendir.

Tablo 3.39: Model Uyum Değerleri

Model Uyum Kriterleri	İyi Uyum	Kabul Edilebilir Uyum
Ki-Kare uyum değeri (<i>Genel model uyumu</i>)	$X^2 \leq 3$	$X^2 \leq 5$
SRMR (<i>Kalıntılara dayanan uyum indeksi</i>)	$0 \leq \text{SRMR} \leq 0,05$	$0,05 \leq \text{SRMR} \leq 0,10$
GFI (<i>Kalıntılara dayanan uyum indeksi</i>)	$0,95 \leq \text{GFI} \leq 1,00$	$0,90 \leq \text{GFI} < 0,95$
CFI (<i>Bağımsız modele dayanan uyum indeksi</i>)	$0,95 \leq \text{CFI} \leq 1,00$	$0,90 \leq \text{CFI} < 0,95$
RMSEA (<i>Yaklaşık hataların ortalama karekökü</i>)	$0 \leq \text{RMSEA} \leq 0,05$	$0,05 < \text{RMSEA} \leq 0,10$

YEM’de öncelikle modelin genel uyum değerine (Ki-Kare) bakılır. Ayrıca uyum indeksleri kontrol edilir. Uyum indeksleri çok çeşitli olup, sosyal bilimlerde daha çok başvurulan dört uyum indeksi model uyum değerleri için tercih edilmiştir. Bunlar SRMR, GFI, CFI ve RMSEA değeridir (Ayyıldız vd., 2006: 31; Yılmaz vd., 2009: 5; Karaca, 2011: 73-74; Çetinkaya ve Çimenci, 2014: 261).

Tablo 3.40: Model Uyum Tablosu 1. Adım

Model Uyum Kriteri	İyi Uyum	Kabul Edilebilir Uyum	Model Değerleri (1.Adım)
Ki-Kare uyum değeri	$X^2 \leq 3$	$X^2 \leq 5$	9,11
SRMR	$0 \leq \text{SRMR} \leq 0,05$	$0,05 \leq \text{SRMR} \leq 0,10$	0,07
GFI	$0,95 \leq \text{GFI} \leq 1,00$	$0,90 \leq \text{GFI} < 0,95$	0,78
CFI	$0,95 \leq \text{CFI} \leq 1,00$	$0,90 \leq \text{CFI} < 0,95$	0,83
RMSEA	$0 \leq \text{RMSEA} \leq 0,05$	$0,05 < \text{RMSEA} \leq 0,10$	0,11

Ki-Kare uyum değeri 5’in üzerinde çıkmıştır. Bu nedenle modifikasyon düzeltmeleri için AMOS programındaki öneriler gerçekleştirilmiştir. Model modifikasyonu, hata terimleri arasında öngörülemeyen korelasyona izin veren yöntemdir.

Bunun için modifikasyon indeksleri (MI) değerlerine bakılır. En yüksek MI değerini veren hata terimleri arasında korelasyon tanımlanır.

Tablo 3.41: Model Modifikasyon Tablosu

Hata terimi	İlişki Yönü	Hata Terimi	M.I.
1.Adım			
e6	<-->	e7	132,028
e9	<-->	e10	252,189
e13	<-->	e14	300,25
2.Adım			
e5	<-->	e13	28,948
e16	<-->	e17	29,693
e18	<-->	e20	30,528
3.Adım			
e2	<-->	e3	15,784
e8	<-->	e12	13,569
e19	<-->	e20	13,956

Modifikasyon üç aşamada gerçekleştirilmiş olup, yapılan modifikasyonlar yukarıdaki Model Modifikasyon Tablosu'nda gösterilmiştir. Tüm hata terimlerini gösteren model modifikasyon tablosu Ek 17'de gösterilmiştir.

Tablo 3.42: Model Uyum Tablosu 3.Adım

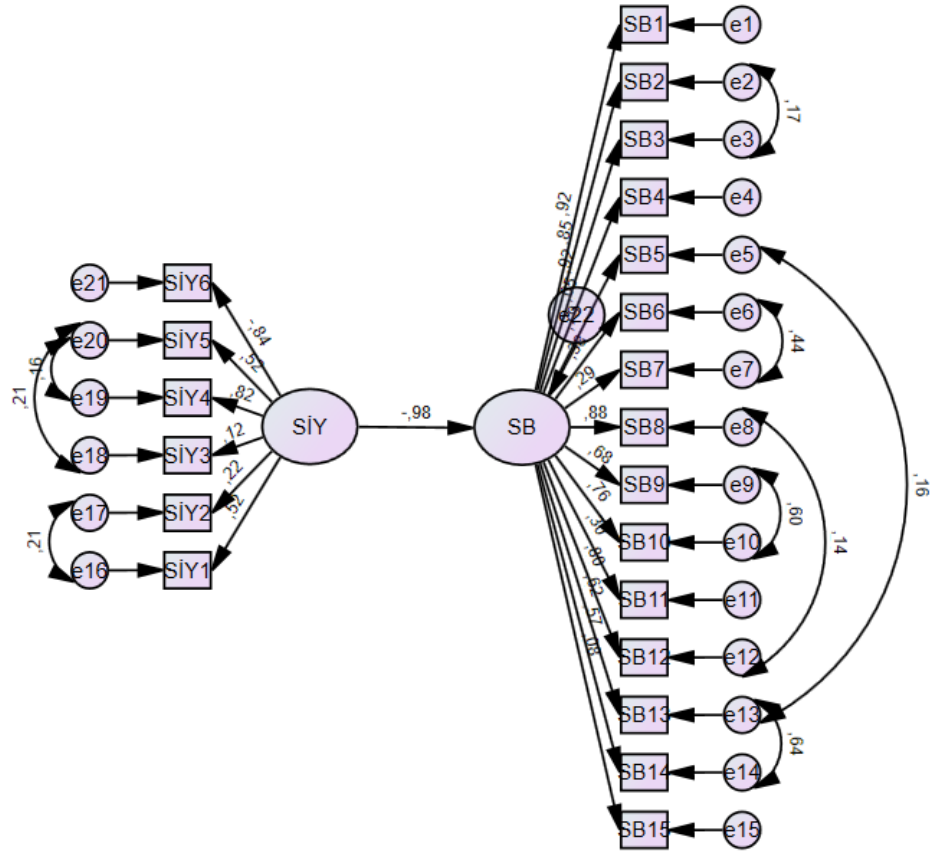
Model Uyum Kriteri	Kabul Edilebilir Uyum	Model Değerleri (1.Adım)	Model Değerleri (2.Adım)	Model Değerleri (3.Adım)
Ki-Kare uyum değeri	$\chi^2 \leq 5$	9,11	4,80	4,21
SRMR	$0,05 \leq \text{SRMR} \leq 0,10$	0,07	0,06	0,06
GFI	$0,90 \leq \text{GFI} < 0,95$	0,78	0,88	0,90
CFI	$0,90 \leq \text{CFI} < 0,95$	0,83	0,92	0,93
RMSEA	$0,05 < \text{RMSEA} \leq 0,10$	0,11	0,08	0,07

Modelin genel uyum değeri kabul edilebilir düzeyde olup, istatistiksel açıdan anlamlıdır. SRMR, GFI, CFI ve RMSEA değerleri kabul edilebilir düzeyde olup, H.3 hipotezi kabul edilmiştir. Siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerinde anlamlı etkisi vardır.

Tablo 3.43: Regresyon Yükleri

Değişken			Standartlaştırılmış Yük	p değeri	Hipotez Sonucu
Sendikal Bağlılık	<---	Siyasi Eğilim	-0,978	***	Kabul

Standartlaştırılmış yük, regresyon analizindeki beta değerinde olduğu gibi etki gücünü göstermektedir. AMOS programında regresyon yüklerinin istatistiksel açıdan anlamlılığı için “p” değerine bakılmaktadır. %5 anlamlılık düzeyinde $p < 0,05$ olan değerler anlamlı kabul edilmektedir. Buna göre yukarıdaki Regresyon Yükleri tablosunda gösterildiği üzere hipotez istatistiksel açıdan doğrulanmıştır. Sendikal bağlılık üzerinde standartlaştırılmış regresyon yüküne göre siyasi eğilimin ters yönde ve yüksek bir etkisi vardır. Siyasi eğilimde gerçekleşecek bir birimlik artış, sendikal bağlılık üzerinde neredeyse bir birimlik negatif etki gücüne sahiptir.



Şekil 3.2: Anlamli İlişkileri Gösteren Yapısal Eşitlik Modeli (YEM)

Yukarıdaki şekilde araştırmada kullanılan siyasi eğilimin, sendikal bağlılık üzerindeki anlamlı ilişkisini ortaya koyan YEM gösterilmektedir.

3.7.Araştırma Sonuçlarının Genel Bir Değerlendirilmesi

Sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikal bağlılıkları ile ilgili gerçekleştirilen araştırmada üç ana ve on bir alt hipotez sorgulanmıştır. Hipotezlerin sorgulanabilmesi için gerçekleştirilen anket çalışması tüm illerde faaliyet gösteren bir kamu kurumunda çalışan 682 kişi (sendika üyesi olmayanlarla birlikte 837 kişi) ile gerçekleştirilmiştir. Elde edilen veriler SPSS ve AMOS programlarında analiz edilmiştir.

- Araştırma sonuçlarına göre kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyi üye olunan sendikaya göre farklılık göstermektedir. Kamu görevlileri sendikalarında demografik faktörlerin sendikal bağlılıkla ilişkisi incelendiğinde cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, kıdem, unvan ve üyelik süresi değişkenlerine göre anlamlı ilişki olduğu; medeni durum değişkenine göre anlamlı bir ilişki olmadığı tespit edilmiştir. Kamu görevlilerinin araşsal sendikal bağlılık, siyasal eğilim, yönetici olup/olmamak ve üyelerin sendika yöneticilerine yönelik düşünceleri üye olunan sendikaya göre farklılık göstermektedir. Ayrıca sendika üyeleri açısından siyasi eğilim bağlılık üzerinde negatif yönde güçlü bir etkiye sahiptir.
- Kamu görevlilerinin örgütlenme istatistiklerine göre, sendikalaşma oranı %65'tir. Ek 19'da kamu görevlilerinin örgütlenme istatistikleri 2002 yılından itibaren detaylı olarak gösterilmiştir. Basın, Yayın ve İletişim Hizmet Kolu'nda örgütlenme oranı %74 iken, anketin gerçekleştirildiği kamu kurumunda ise sendikalaşma oranı %78'dir. Bu oranın Türkiye ortalamasından yüksek çıkmasında, bahse konu kamu kurumunun Türkiye'deki ilk sendikal örgütlenmelerin gerçekleştiği bir kurum olması ve verilen hizmetin çalışanların bir arada iş görmesine müsaade etmesi gibi unsurların rol oynadığı düşünülmektedir. Ankete katılanların konfederasyonlara göre dağılımı Türkiye ve bağlı olunan hizmet kolu verileri ile tutarlılık göstermektedir.

Tablo 3.44: Kamu Görevlilerinin Mukayeseli Sendika Örgütlenme İstatistikleri

Konfederasyon	Tüm Türkiye İstatistikleri		Basın, Yayın ve İletişim Hizmet Kolu İstatistikleri		Ankete Katılanların İstatistikleri	
	Üye Sayısı	%	Üye Sayısı	%	Üye Sayısı	%
Memur-Sen	1.004.152	58,4	14.224	61,0	395	57,9
Türkiye Kamu-Sen	430.183	25,0	6.997	30,0	200	29,3
KESK	132.225	7,7	1.569	6,7	65	9,5
Üç Konf. Toplamı	1.566.560	91,1	22.790	97,7	660	96,7
Genel Toplam	1.718.984	100,0	23.328	100,0	682	100,0

- Ankete katılanların %71,1'i erkek olup, %72,3'ü de 45 yaş ve altı çalışanlardan oluşmaktadır. Eğitim düzeyi açısından ise katılımcıların %88,7'si lisans ve üstü mezundur. %71,3'ü 11 yıl ve üzeri süredir kamu görevlisi olarak çalışırken, %71,9'u da 5 yıldan uzun süredir sendika üyesidir.
- Ankete katılan kamu görevlilerinin üyelikleri genel itibariyle üç konfederasyonda kümelenmektedir (%97,7). Diğer konfederasyonlara bağlı sendikaların üye sayıları Tablo 3.5'te gösterildiği üzere belirgin seviyede düşüktür. Bu husus üyelerin sendika tercihlerinde harici faktörlerin etkisi altında kaldıklarını düşündürmektedir.
- Sendikalar açısından en önemli hususların başında üye sayıları gelmektedir. Dolayısıyla üye kaybetmemek adına mevcut üyelerin bağlılıklarının yüksek düzeyde olmasına çalışılır. Lakin Türkiye'de siyasi eğilim, çıkar temelli sendikacılık gibi faktörlerin yanında araştırma bulguları içerisinde de yer alan sendikalar arasındaki geçişlerde en yüksek gerekçe olan "arkadaş hatırı" (%27,2) vb. hususlar, bağlılık düzeylerini etkilemekte ve tartışılır kılmaktadır. Siyasi iktidar değişikliği halinde katılımcıların %24,9'u sendika değiştireceğini ifade etmiştir. Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmese idi sendikaya üye olmayacaklarını beyan edenler %19,2 çıkmıştır. Katılımcıların %17 ise bu soruda çekimser kalmıştır. Üyesi bulunduğu sendikaya siyasi açıdan güçlü olduğu için üye olanlar %19,6'yı oluştururken, eylem ve etkinliklerini beğendikleri için bulundukları sendikaya üye olanların oranı %43,3'te kalmıştır.
- Ankete katılanların %48,3'ü üyesi olduğu sendikaya bağlılık duyduğunu, %44,3'ü de sendikasıdan gurur duyduğunu beyan etmiştir. Katılımcıların %46,3'ü de kişisel değerleri ile üye oldukları sendikaların değerlerinin örtüştüğünü ifade ederken %48,2'si üyesi olduğu sendikanın dünya görüşüne uygun olduğunu belirtmiştir. Bütün bu veriler, sendika üyesi kamu görevlilerinin sendika tercihleri ile ilgili önemli bulguları ortaya koymaktadır.

- Ankete katılanlar arasında 115 kişi bir sendika üyesi iken daha sonra istifa edip herhangi bir sendikaya yeniden üye olmadıklarını belirtmiştir. Bu kişilerin %22,6'sı sendika yöneticilerinin kendilerini temsil edemediği gerekçesinden dolayı istifa ettiğini beyan etmiştir. Ankete katılan 40 kişi ise daha önce hiç sendika üyesi olmamış ve bunların %17,5'i üye olmamalarıyla ilgili yine sendika yöneticileri hakkında aynı gerekçeyi öne sürmüştür. Hâlihazırda sendika üyesi olan katılımcılardan üyesi olduğu sendikadaki yöneticilere güven ve inanç duymadığını ifade edenler, kararsızlarla birlikte %52,8'i oluşturmaktadır. Bu değişkenin konfederasyonlara göre anlamlı bir ilişkisi olup olmadığını görmek için Anova testi gerçekleştirilmiş ve üç konfederasyon arasında anlamlı bir farklılık olduğu görülmüştür (Ek 20). Bu cevaplar sendikaların yöneticileri ile ilgili süreçleri gözden geçirmeleri gerektiğini göstermektedir.
- Demografik faktörlerin sendikal bağlılık üzerine etkisine yönelik araştırmalarda farklı sonuçlarla karşılaşılabilir. Araştırmalar kamu ya da özel sektörde çalışılıyor olması, yapılan işin niteliği, örgütlenme düzeyi, sektör gibi faktörlere bağlı olarak sendikal bağlılık düzeylerinin demografik faktörler açısından farklılaşabileceğini ortaya koymaktadır. Bu araştırmada katılımcıların eğitim düzeyi oldukça yüksektir. Dolayısıyla farklı araştırmalarda demografik faktörlerle sendikal bağlılık arasındaki ilişki değerlendirilirken benzeri hususlar göz ardı edilmemelidir.

Örneğin yurtdışındaki bazı çalışmalarda, sendika üyesi kadınların bağlılık düzeylerinin daha yüksek olduğu tespit edilmiştir (Sherer ve Morishima, 1989). Benzeri şekildeki sonuçlar, ülkeler arası farklılığın kadının toplumdaki yeri ve sorumlulukları ile örtüştüğünü, dolayısıyla kültüre bağlı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla sendikal bağlılık düzeyleri arasındaki farklılığın kadınlar lehine değişebilmesi için toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu hususta atılabilecek belki de en güzel adım sendikalardaki yönetim kadrosunda kadın sayısının artması ile sağlanabilir.

- Araştırmanın kısıtları bölümünde belirtildiği üzere ankete katılan bir sendika şube yöneticisi anketin 16.maddesindeki “Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeseydi, sendikaya üye olmazdım” ifadesini, kamu görevlilerinin üyelik aidatlarının devlet tarafından ödenmediği; devlet tarafından verilen ücretin toplu sözleşme ikramiyesi olduğu yönünde değerlendirmiştir. Bu konu çalışmanın ikinci bölümünde tartışılmış, konu hakkındaki uluslararası belgeler ile Arıcı (2007), Gülmez (2011) ve Yorgun’un (2011) görüşleri verilmiştir. Buradaki önemli husus, sendika yöneticilerinin kendileri açısından en önemli dayanaklar olan ulusal ve uluslararası mevzuata tam olarak hâkim olamayışlarıdır. Bu açıdan öncelikle kamu görevlileri sendikalarında görevli her kademe yöneticinin sendikacılıkla ilgili eğitim alması, mümkünse bu çalışmaların gelenek oluşturabilmesi için sendikaların merkez ve taşra teşkilatlarında sendika içi/dışı kaynaklar vasıtasıyla eğitimlerin sürekli olması sağlanmalıdır.
- Aidat bağımlılığının kamu görevlileri sendikacılığını siyasetin gölgesine ittiği, siyasi eğilimdeki artışın ise sendikal bağılılığa zarar verdiği araştırma bulguları arasında yer almaktadır. Sendikaların siyasete yakın görünmeleri üyelerin sendika değiştirme gerekçeleri arasında %49,6 ile ilk sırada yer alırken, daha önce hiç sendika üyesi olmayanların da %50’si aynı şekilde sendikaların siyasetin güdümünde oldukları gerekçesini öne sürmüştür.

Araştırmada sendikal bağılılık ile siyasi eğilim arasındaki ilişkiyi açıklamak için YEM kullanılmıştır. Değişkenlerden elde edilen modelin uyum değeri kabul edilebilir değerde çıkmıştır. Daha sonra yapılacak çalışmalarda model üzerinde çalışılarak mükemmel uyum değerlerine ulaşılması sağlanabilir. Araştırmadaki modelin standartlaştırılmış regresyon ağırlıkları tablosu Ek 18’de verilmiştir. Bu tabloda yer alan değerlere göre değişkenler ilerideki çalışmalarda değerlendirilebilir.

Elde edilen sonuçlar siyasi eğilimin sendikal bağılılık üzerinde etkili olduğunu göstermiştir. Öyle ki, siyasi eğilimdeki bir birimlik artış, sendikal bağılılığı negatif yönde ve yaklaşık bir birim azaltmaktadır.

Bu husus araştırmanın bulguları arasında yer alan hiç sendika üyesi olmayanlar ve sendikalar arası geçiş yapanların gerekçelerinde de karşımıza çıkmıştır. Siyasi eğilim, sendikal bağlılık düzeyleri, yöneticilerden duyulan memnuniyet, araçsal sendikal bağlılık gibi hususlar sendikalara göre anlamlı şekilde farklılık göstermektedir. Dolayısıyla her bir sendikanın değişkenlere bağlı olarak çıkan sendikal bağlılık düzeylerine göre politika geliştirmesi özellikle uzun dönemde fayda sağlayacaktır.

Örneğin yaş değişkenine göre sendikal bağlılık anlamlı farklılık göstermiş ve yaş ilerledikçe sendikal bağlılık düzeyinin arttığı görülmüştür. Diğer taraftan eğitim düzeyi arttıkça sendikal bağlılık düzeyi anlamlı şekilde azalmaktadır. Lakin anketin gerçekleştiği kamu kurumunda eğitim düzeyi yüksek olanlar gişe-büro personeli olarak çalışanlar olup, bu grubun sendikal bağlılık düzeyi de diğer unvanlara göre anlamlı şekilde düşük çıkmıştır. Dolayısıyla araştırmalarda demografik faktörlere göre farklılıkların kendi koşulları içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu araştırmaya göre kurum çalışanlarının büyük çoğunluğunu oluşturan (ankete katılanların %52,9) ve eğitim düzeyi yüksek olan gişe-büro personeline yönelik sürdürülebilir ve odaklı politika geliştirilmesi üyelik kazanımına etki edecektir.

- Sendikal bağlılıkla ilgili elde edilen sonuçlar üye sayısı daha yüksek olan sendikadan üye sayısı daha düşük olan sendikalara doğru sendikal bağlılık düzeyinin arttığını göstermektedir. Sendikaların ister üye arttırma isterse bağlılığı arttırmaya yönelik gerçekleştirmeleri gereken öncelikli ve önemli konu, örgütlenme politikası belirlemektir. Bu politika içerisinde belki de en önemli unsur konunun uzmanlarından destek almaktır. Örgütlenme için atılacak adımlar (örgütlenme akademisi gibi) üye, güç ve mali kaynak kazanımı sağlayacaktır (Yorğun, 2014: 131).
- Araştırma sonucunda ölçeğin maddeleri, faktör analizine göre Gordon'un ölçeğindeki gibi sendikal bağlılığın alt boyutlarına göre dağılım göstermemiştir. Buna mukabil sendikal bağlılığın alt boyutlarının ortalama puanları sendikal sadakat 3,45, sendikacılığın önemine inanmak 3,26, sendikaya karşı sorumluluk 3,25 ve sendika için çalışmaya isteklilik 3,36 şeklindedir. Bu sonuçlara göre sendikal sadakat diğer

sendikal bağıllık boyutlarına göre daha yüksek çıkmıştır. Sendikacılığın önemine inanma ortalamasının sendikal sadakatten düşük çıkması, aslında kamu görevlilerinin örgütsel mücadele amacı ile sendika üyesi olmadıklarını göstermektedir. Sadakat düzeyinin diğer faktörlerden yüksek çıkması, üyelerin aslında siyasal açıdan kendilerini ait gördükleri bir yerde durmaları ile ilgilidir.

- Araştırmaya katılan sendika üyelerinin %88,7'sinin eğitim durumu “lisans ve üstü” düzeyindedir. Dolayısıyla ileride yapılacak araştırmalarda, eğitim durumu ve buna bağlı olarak diğer değişkenler açısından araştırmamıza yönelik sendikal bağıllıkla ilgili mukayesede bu husus göz önünde bulundurulmalıdır.
- Bu çalışma çerçevesince kamu görevlileri sendikacılığı açısından batılı ülkelerden örnekler tercih edilmiştir. Daha sonra yapılacak çalışmalarda doğudan seçilecek örnek ülkeler ile mukayese yapılarak Türkiye'nin kamu görevlileri sendikacılığı konusunda aldığı yol değerlendirilebilir.
- Sendika üyesi kamu görevlilerinin toplu sözleşme ikramiyeleri 2022 yılı Ocak ayından geçerli olmak üzere 135 TL'den 400 TL'ye çıkarılmıştır. Gerçekleştirilen artışın üyelik kararları üzerindeki etkisi ileride yapılacak araştırmalarda mutlaka değerlendirilmelidir.

SONUÇ

Sendikaların başarısı, üye sayılarının yüksek ve dayanışma ruhunun güçlü olmasına bağlıdır. Sendikalar, üye sayılarını arttırırken aynı zamanda dayanışma ruhunu da güçlü kılmak için sendikal bağlılık düzeyini yükseltmeye çalışırlar. Üyelerin sendikal bağlılıklarını etkileyen faktörlerin tespit edilmesi, bağlılık düzeyini olumlu etkilediği için önem arz etmektedir.

Sendikal bağlılık; üyelerin sendikalarına yönelik tutum, davranış, duygu ve düşüncelerini açıklarken diğer yandan sendikaların üyeleri için ne kadar çaba sarf ettiklerini gösterir. Dolayısıyla sendikal bağlılığın iki yönü vardır ve sendikalara politika geliştirme hususunda önemli ipuçları sağlar. Nihayetinde sendikal katılım ve sendikal doyumun yüksek olması sendikal bağlılığın sonucudur.

Sendikalar açısından bağlılık kavramı bu denli önemli olmasına karşın, kamu görevlileri sendikalarına yönelik sendikal bağlılık çalışmaları sınırlı kalmıştır. Bu araştırmada kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyleri ve etki eden faktörler tespit edilmeye çalışılırken, sendikal eğilimlerini etkileyen diğer faktörlerin tespitine de çalışılmıştır. Böylelikle kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeylerini yükseltebilmenin yolları aranmış, aynı zamanda sendikal bağlılık çalışmalarında incelenmesi gereken temel faktörler tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu itibarla araştırma kapsamında sendikal bağlılık düzeyi ve etki eden faktörlerin tespitine yönelik üç ana ve on bir alt hipotez oluşturulmuştur.

Bu hipotezlerin ilkinde kamu görevlilerinin sendikal bağlılık düzeyleri ile üye olunan sendika arasındaki ilişki incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre üye sayısı en az olan Haber-Sen (KESK) üyelerinin sendikal bağlılık düzeyleri anlamlı şekilde en yüksek seviyede çıkmıştır. Üye sayısı olarak ikinci sırada yer alan Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) üyelerinin sendikal bağlılık düzeyi Haber-Sen (KESK) üyelerinden düşük, Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinden yüksek çıkmıştır. Üye sayısı en çok olan

Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin sendikal bağlılık düzeyi ise en düşük düzeyde çıkmıştır. Buna göre, üye sayısı arttıkça sendikal bağlılık düzeyi düşmektedir.

Araştırmada sendikal bağlılıkla üye sayısı arasındaki negatif yönlü ilişkiyi destekleyen farklı bulgulara da ulaşılmıştır. Araştırma sonuçları kamu görevlilerinin sendika üyeliklerinde sosyo-politik görüşün önemli etkisi olduğunu göstermektedir. Sendika tercihlerindeki ideolojik yaklaşım, sendikal bağlılık düzeyi düşük olan üyelerin mevcut sendikalarında kalma eğilimini açıklamaktadır.

Araştırmada sendikal bağlılık düzeyinin düşük olmasına rağmen sosyo-politik görüşle birlikte bireysel çıkar faktörünün de sendikal tercihlerde etkili olduğu tespit edilmiştir. Bu etki en yüksek Birlik Haber-Sen’de (Memur-Sen), en düşük ise Haber-Sen’de (KESK) görülmüştür. Bu sonuca göre bireysel çıkar amacı güden üyeler, en çok üyeye sahip sendikada yoğunlaşmaktadır. Ankete katılan sendika üyelerinin %25’i iktidar değişikliği halinde üye olduğu sendikayı değiştirebileceğini ifade etmiştir. Bu oran Birlik Haber-Sen’de (Memur-Sen) %38, Türk Haber-Sen’de (Türkiye Kamu-Sen) %8,5 ve Haber-Sen’de (KESK) ise %4,6’dır. Bu sonuçlara göre iktidar değişikliği halinde sendika değiştirebileceğini ifade edenlerle bireysel çıkar amacı güden üyelerin sendika tercihleri tutarlılık göstermektedir.

Daha önce başka sendikaya üye olduğunu ifade edenlere ait bulgular incelendiğinde, üye geçişlerinin yoğun olarak milliyetçi - muhafazakâr eğilime sahip olanlar arasında (Türkiye Haber-Sen - Memur-Sen arasında) gerçekleştiği görülmüştür. Birlik Haber-Sen (Memur-Sen) üyelerinin %40,8’i daha önce Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen) üyesi olduğunu beyan etmiştir. Bu bulgu, sendika tercihlerinde siyasi eğilimle birlikte güç (iktidar) faktörünün etkili olduğunu göstermektedir. Benzer sonuçlara siyasi partilerle ilgili araştırmalarda da rastlanılmış, MHP’den AKP’ye doğru oy geçişkenliği olduğu tespit edilmiştir (Taymaz, 28.10.2022).

Sendika tercihlerinde güç faktörünün etkili olduğu sonucunu destekler şekilde işyerinde yönetici unvanına sahip olan sendika üyelerinin, ağırlıklı olarak en çok üyeye

sahip olan sendikaya üye oldukları tespit edilmiştir. Bu husus yönetici tercihlerinde iktidarın kendisine yakın gördüğü sendika üyeleri arasından tercih yaptığını ya da yöneticilerin benzer gerekçelerle bu sendikaya üye olduklarını düşündürmektedir. Araştırma sonuçlarına göre üye olduğu sendikada isteklerine önem verilmeyenler ile sendika yöneticilerine karşı güven ve inancı olmayanlar, çoğunluk olarak en çok üyeye sahip sendikaya üye olmayı seçmiştir. Bu üyelerin sendika değiştirmeme sebepleri bir yönüyle güçlü sendikaya üye olmanın sağlayacağı avantajlar, diğer yönüyle de sendika yöneticilerine duyulan memnuniyetsizliğe karşın kendilerini siyasal açıdan temsil ettiğini düşündükleri sendikaya üye olma güdüsüdür. Bu bulgular, siyasi görüşün ya da iktidara yakın sendikada olmanın (güç), üyelik tercihleri üzerindeki etkisini göstermektedir.

Araştırmada ikinci hipotez olarak, sendikal bağlılık ile demografik faktörler (cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, medeni durum, kıdem, unvan ve sendika üyelik süresi) arasındaki ilişki incelenmiştir. Medeni durum hariç, bütün faktörlerin sendikal bağlılıkla ilişkili olduğu tespit edilmiştir. Sendikal bağlılık araştırmalarında demografik faktörlerle ilgili ilişki olmayan sonuçlara da rastlanılmıştır. İlişki tespit edilememesi araştırmanın yapıldığı kurum, toplumsal yapı, sektör vb. hususlarla ilgilidir.

Cinsiyet esas alınarak değerlendirildiğinde, kadınların sendikal bağlılık düzeylerinin daha düşük olduğu görülmüştür. Bu sonucun ortaya çıkmasında kadının toplumdaki rolü ve sendikalarda erkek egemen bir yapının hâkim olmasının etkili olduğu düşünülmektedir. İncelenen sendikalardaki yapı dikkate alındığında kadınların üyelikte ve yönetimde erkeklere oranla az oldukları görülmüştür. Bu nedenle kadınların sendika yönetimlerinde daha fazla yer almaları ve hemcinsleri yoluyla temsil edildiklerini düşünmeleri sendikal bağlılıkları üzerinde olumlu etki yapabilir.

Demografik faktörlerden biri olan yaş değişkeni ile sendikal bağlılık arasında pozitif yönlü ilişki olduğu tespit edilmiştir. Buna göre en genç üyelerin (20-35 yaş arası) sendikal bağlılıkları diğer yaş gruplarına göre en düşük seviyededir. Dolayısıyla sendikaların bu gruba yönelik ayrı politika geliştirmesi yarar sağlayacaktır. Genç üyelerin beklentilerinin başında liyakati esas alan kariyer sistemi ve yükselme sınavlarının düzenli

yapılması gelmektedir. Ayrıca sendikaların genç üyelerin beklentilerini karşılayabilmek için sosyal medyayı etkin kullanmaları gerekmektedir.

Araştırılan demografik faktörlerden biri de eğitimidir. Araştırma sonuçları eğitim ile sendikal bağlılık arasında anlamlı ve negatif yönlü ilişki olduğunu göstermiştir. Katılımcıların %88,7'si lisans ve üzeri mezunudur. Bu oran dikkate alınarak eğitim seviyesi yükseldikçe hak arama bilincinin de artması beklenirken, araştırma sonuçları aksi yönde çıkmıştır. Elde edilen bulgulara göre bu kesim, memnuniyetsizliği olduğu halde sendika içi mücadeleye yeteri kadar katılmamaktadır. Bu husus sendikal mücadele ile ilgili umutsuzluğu işaret ettiği gibi sendikalarda genellikle merkezin güçlü ve yönetenlerin yönetimde kalma gayesi nedeniyle sendika içi demokrasinin de yeterince işlemediğini düşündürmektedir.

Araştırmada üçüncü hipotez olarak siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerindeki etkisi incelenmiştir. Araştırmanın ölçeği, sendikal bağlılıkla ilgili 15 değişken ve siyasi eğilimle ilgili 6 değişkenden oluşturulmuştur. Ankette yer alan siyasi eğilim değişkenlerinin sendikal bağlılık değişkenleri üzerindeki etkisini incelemek için Yapısal Eşitlik Modeli'nden yararlanılmıştır. Böylece sendikal bağlılık ölçeği ile (1-15 arası değişkenler) ile siyasi eğilim ölçeği (16-21 arası değişkenler) karşılaştırılmıştır. Sonuçlar, siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerinde negatif yönlü ve büyük bir etkisi olduğunu göstermiştir (-0,98). Siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerinde bu kadar büyük etkiye sahip olması nedeniyle, kamu görevlileriyle ilgili bundan sonra yapılacak sendikal bağlılık çalışmalarında siyaset faktörünün mutlaka değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan siyasi eğilimin sendikal bağlılık üzerindeki negatif yönlü ve büyük etkisi, sendikaların siyaset ile münasebetlerinin üyelerinin beklentilerini karşılamadığını göstermektedir. Ayrıca araştırmada sendika üyesi olmayan (daha önce sendikaya üye olmayanlar ve istifa ederek sendikadan ayrılanlar) kamu görevlilerinin üye olmama gerekçeleri de tespit edilmeye çalışılmıştır. Buna göre daha önce herhangi bir sendikaya üye olmayanların gerekçeleri arasında ilk sırada %57,5 ile sendika-siyaset ilişkisinden duyulan memnuniyetsizlik bulunmaktadır. Bu oran daha önce bir sendikaya üye olup daha

sonra istifa edenler arasında %49,6'dır. Bu sonuçlara göre siyaset faktörü sendika üyesi olanlar ve sendika üyesi olmayanlar için yüksek oranda negatif etkiye sahiptir. Dolayısıyla sendikaların hem üyelerinin memnuniyetlerini arttırmak hem de bir milyona yakın sendika üyesi olmayan kamu görevlisi olduğu düşünüldüğünde yeni üye kazanmak için siyasetle ilgili süreçlerini gözden geçirmeleri ve yeni stratejiler belirlemeleri gerekmektedir. Ayrıca araştırma bulguları açısından kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarını yükseltebilecek diğer önerilerimiz şunlardır;

- Sendika üyesi kamu görevlilerinin algı ve memnuniyetleri sıklıkla ölçülmelidir. Kamu görevlilerinin mevcut problemleri sosyal, ekonomik ve demokratik konular olmak üzere üç başlık altında önem sırasına göre tasnif edilerek mütemadiyen değerlendirmeli ve problemlerin çözümü için mücadele edilmelidir.
- Sendikalar ücret, ek gösterge, vergi dilimi gibi kamu görevlilerinin mevcut ve emeklilikteki gelirlerini etkileyen konularda çalışma yapmalıdır.
- Anketin gerçekleştirildiği PTT'de kamu görevlileri, sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır. Bu statüdeki bütün kamu görevlilerinin en önemli beklentilerinden birisi kadroya alınmaktır. Dolayısıyla sendikalar, kamu görevlilerinin farklı statülerinin ortadan kaldırılması için mücadele etmelidir.
- PTT'de aynı işi gören farklı statüye sahip çalışan (sözleşmeli personel, idari hizmet sözleşmeli personel, işçi, taşeron) bulunmaktadır. Bu durum iş barışı, eşit işe eşit ücret, sosyal haklar, kamu hizmetinin verimliliği, sosyal güvenlik, iş güvencesi, kariyer imkânı gibi birçok açıdan sorunlara yol açmaktadır. Bu itibarla temelde işçi-memur ayırımına ilişkin sorunlar ortadan kaldırılmalı, uygulama ile mevzuat uylaştırulmalıdır.
- Türkiye'de sendikaların bölünmüş yapısı, üyelerin talep ve beklentilerinin karşılanmasının en büyük engelleri arasındadır. Bu nedenle üyelerin menfaatleri için sendikalar arası işbirliklerinin mutlak surette sağlanması gerekmektedir. Bunu

gerçekleştirmek için konfederasyonların temel ilkelerde buluşmaları sağlanmalı ve konfederasyonlar tarafından koordinasyon kurulu oluşturulmalıdır.

- Üyelerin problemlerini aktarabilecekleri alternatif iletişim kanalları kurulmalı (çağrı merkezi/call center, whatsapp danışma hattı vb.) ve sürekli açık tutulmalıdır. Üyelerle düzenli şekilde toplantılar gerçekleştirilmeli, talep ve beklentileri sorgulanmalı, anket uygulamalarından sıklıkla yararlanılmalıdır.
- Üyeleri bir araya getirecek ve dayanışma ruhu oluşturacak çalıştay, sempozyum vb. etkinlikler gerçekleştirilmeli ve akademi ile düzenli işbirliği kurulmalıdır. Bu yolla kamu görevlilerinin sosyal, ekonomik ve demokratik sorunları ile toplumsal meselelerin mütemadiyen kamuoyunda tartışılması sağlanmalıdır.
- Üyelere yönelik düzenli eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmeli, bu eğitimlerde akademinin bilgi ve birikiminden yararlanılmalıdır. Eğitimler dört başlık altında gerçekleştirilebilir: İlki aile-toplumsal yaşam/değerler, ikincisi sendikacılık, üçüncüsü kişisel/mesleki eğitim ve dördüncüsü de üyelerin özellikle emeklilik hayatını daha kaliteli kılabilecek hobi vb. eğitimlerdir. Ayrıca sendika temsilcileri ve yöneticileri de başta sendikacılık konusunda olmak üzere kişisel gelişim, temsil, ikna, yönetim sistemleri gibi konularda düzenli eğitim almalıdır.

Bu önerilerle birlikte çalışmamızın teorik kısmında aktarılan farklı ülkelerdeki uygulamalar, ulusal ve uluslararası dayanaklar ışığında kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarının arttırılarak, sendikacılığın gelişimi ve kamu yönetimi ile çalışma ilişkileri sisteminin güçlendirilmesine yönelik tespit ve önerilerimiz şunlardır;

- Kamu görevlileri sendikaları aidaat bağımlılığı kısıkcından kurtulmalıdır. Uluslararası sözleşmelere de aykırı olan bu aidaat ilişkisi, işvereni devlet olan kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerini sınırlandırmakta, toplu görüşmelerin ruhuna aykırılık teşkil etmektedir.

- Sendikal hakların anayasa ve diğer yasalarla güvence altına alındığı ülkeler göz önünde bulundurularak, Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin düzenlemelerin uluslararası dayanaklarla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.
- Kamu personel rejimi çalışmaları kapsamında, özellikle atama, tayin, terfi vb. hususlarda liyakati esas alan insan kaynakları sistemi geliştirilmelidir. Başta siyasi görüş ve üye olunan sendika olmak üzere her türlü ayrımcılığın önlenmesi gerekmektedir.
- Kamu görevlilerinin çalışma hayatı ve iş süreçleri ile ilgili konularda görüşlerinin alınmasına yönelik kurumsallaştırılmış yapılar (katılma mekanizmaları/yönetime katılma) oluşturulmalı ve etkin olmaları sağlanmalıdır.
- Türkiye’de kamu görevlileri grev hakkından yoksundur. Anayasada açık bir yasak bulunmamakla birlikte “Karaçay Davası” ve “Satılmış ve Diğerleri Davası”nda olduğu gibi toplu eyleme katılan kamu görevlilerine verilen mahkûmiyetler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından, sendika hakkına müdahale olarak yorumlanarak bozulmuştur. Dolayısıyla sendikalar, uluslararası dayanaklar ışığında konu ve süre sınırlı da olsa grev hakkı için mücadele etmelidir.
- Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal bağlılıkları konusunda sınırlı araştırma yapılmıştır. Tüm hizmet kollarını kapsayacak şekilde araştırma yapılması sendikalara politika geliştirme açısından yarar sağlayacaktır. Ayrıca sendika üyesi olmayan yaklaşık bir milyon kamu görevlisi ile ilgili strateji geliştirebilmek için bu geniş kitle hakkında da mutlaka araştırma yapılmalıdır.
- Sendikal bağlılık araştırmalarında yaygın olarak Gordon vd. (1980) tarafından hazırlanan sendikal bağlılık ölçeği kullanılmaktadır. Yaptığımız araştırma neticesinde, Gordon vd. tarafından hazırlanan ölçeğin Türkiye’de kamu görevlileri sendikaları açısından yeterli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Tarafımızca geliştirilen ve bu araştırmada kullanılan ölçeğe göre elde edilen sonuçlar, kamu görevlilerinin sendikal bağlılıkları üzerinde siyasi eğilim ve güç faktörlerinin anlamlı şekilde etkili

olduğunu ve bu faktörlerin sendikal bağlılık araştırmalarında değerlendirilmesi gerektiğini göstermiştir.

Sonuç olarak, bütün bulgular ışığında kamu görevlilerinin sendikal bağlılıklarının genel olarak düşük düzeyde olduğu buna rağmen sendikalaşma oranının yüksek ve üyeliklerin üç sendikada yoğunlaştığı görülmektedir. Özellikle en çok üyeye sahip Memur-Sen ve Türkiye Kamu-Sen'e bağlı sendikalara üye olan kamu görevlilerinin sendikal bağlılıkları diğer sendikalardaki üyelerin bağlılıklarından anlamlı şekilde düşük düzeydedir. Üyelik geçişleri de bu iki sendika arasında yoğunlaşmaktadır. Bu sonuçlara göre, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal eğilimlerinde sendikal bağlılığın yanında siyasi eğilim ve güç faktörlerinin önemli etkisi olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle sendikalar, politika geliştirirken bu faktörleri birlikte yönetmeli ve özellikle siyasetle ilişkilerini gözden geçirmelidir. Güçlerini üye sayılarından ve bu üyelerin dayanışmalarından alan kamu görevlileri sendikalarının yüzleri, sürekli üyelerine dönük olmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aboud, Antene, Grace
Aboud: “Kamu Kesiminde Grev Hakkı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:28, 1977, s. 109-115.
- Acehan, Işıl: “Amerika’da “Osmanlı Sokağı”: Peabody, Massachussetts’te Türk Deri İşçileri”, **Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Emek Tarihi**, Der. Touraj Atabaki, Gavin D.Brockett, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 21-47.
- Adal, Hasan Şükrü: **Modern Devlette Memur**. Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, Ankara, Yeni Cezaevi Matbaası, 1939.
- Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Tüm Emekliler Sendikası/Türkiye Kararı”, (Çevrimiçi) <https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/872020143235TUM%20EMEKLILER%20SENDIKASI%2031846-08.pdf>, 3 Şubat 2022.
- Akbay Muvaffak: “Grev Bir Hak mıdır?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:7, S:3-4, 1950, s. 86 -104.
- Akgeyik, Tekin: “Sendika-Siyaset İlişkisi (Karşılaştırmalı Açından Farklı Modeller)”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1993.
- Akıllıoğlu, Tekin: “Hukuku İdare Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:16, S:2, 1983, s. 56-69.
- Aksan, Adem: “Çalışan Memnuniyetini Açıklayan Faktörlerin İncelenmesi ve Kargo Sektöründe Bir Uygulama”,

(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

Aksoy, Muammer: “1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:26, S:4, 1971, s. 1-71.

Akşin, Sina: **Kısa Türkiye Tarihi**, 26. bs., İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2019.

Akıncı, Müslüm: “İsveç İdare Hukuku”. **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:16, S:2, 2010, s. 167-221.

Albayrak, Süha Oğuz: “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam Eğilimi”, **Mülkiye Dergisi**, C:40, S:2, 2016, s. 43-66.

Arıcı, Kadir: “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, S:3, 2015, s. 209-218.

“Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:11, S:1, 2007, s. 1-23.

Aristoteles: **Atinalılar Devlet**, Çev. Suat Yakup Baydur, y.y., Cumhuriyet Yayınları, 1998.

Aşık, Mustafa: “Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı Bağlamında Polislerin Sendikacılığa Yaklaşımı: Kocaeli Örneği” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yalova, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

- Ayas, M. Rami: “Önsöz”, **Sanayi Çağı**, 2. Bs., Çev: Bedia Akarsu, Hüseyin Batuhan, Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2018.
- Aydın, Jebağı Canberk, Gülbiye Yenimahalleli Yaşar: “Hastanelerde Çalışan Taşeron İşçilerin Sendikaya Bağlılıkları”, **Emek Araştırma Dergisi**, C:10, S:15, 2019, s. 149-170.
- Aydın, Ahmet Hamdi, Sibel Gök: “İngiltere’de Kamu Personel Sisteminde Değişim: Geleneksel Westminster Modeli’nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru”. **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:5, S:2, 2016, s. 21-38.
- Aydoğdu, Yasin: “Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Kırıkkale, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018.
- Ayyıldız, Hasan, Ekrem Cengiz, Talha Ustasüleyman: “Üretim ve Pazarlama Bölüm Çalışanları Arası Davranışsal Değişkenlerin Firma Performansı Üzerine Etkisine İlişkin Yapısal Bir Model Önerisi”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:17, 2006, s. 21-38.
- Balcı, Şebnem Gökçeoğlu: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye” Kararı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C:2, S:17, 2008, s. 219-235.
- Ballı, Haluk Nuri, Mustafa İlhan: “Emeklilik Sendikacılığının Hukuki Süreci/Emekli Sendikasının Meşruiyeti”, **Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi**, C:7, S:12, 2020, s. 41-61.
- Baran, Şüheda, Necla Öykü İyigün: “The Mediating Role of Innovation Performance on the Relationship between Entrepreneurship Orientation

- and Competitiveness: A Research in the Export Companies”, **Journal of International Trade, Logistics and Law**, C:7, No:2, 2021, p. 6-15.
- Barling, Julian, Clive
Fullagar, E.Kevin
Kelloway:
The Union and Its Members: A Psychological Approach, New York, Oxford University Press, 1992a.
- Barling, Julian, Clive
Fullagar, E.Kevin
Kelloway, McElvie
Leanne:
“Union Loyalty and Strike Propensity”, **The Journal of Social Psychology**, C:132, No:5, 1992b, p. 581-590.
- Baştürk, Abdullah:
“Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması ve Uluslararası Ölçüler”, **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu**, Pan Yayıncılık, 1988, s. 174-176.
- Bayar, Levent Serhat:
“Demografik Faktörlerin Sendikal Bağlılık Düzeyi Üzerine Etkisi; İşçi Sendikaları Üzerine Bir Araştırma”, **Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:9, S:4, 2016, s. 189-209.
- “Kamu Sağlık Çalışanlarının Sendikal Bağlılığı İzmir İli İncelemesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Bayram, Nuran:
Sosyal Bilimlerde SPSS ile Veri Analizi, 4. bs., Bursa, Ezgi Kitabevi, 2013.

- Bemmels, Brian: “Dual Commitment: Unique Construct Or Epiphenomenon?” **Journal of Labor Research**, C:16, No:4, 1995, p. 401-422.
- Berkes, Niyazi: **100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1969.
- Bilgin, S.Leman: “Sendikaya Bağlılık Ölçeğinin Türkçe Uyarlaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:5, S:4, 2003, s. 12-31.
- Birleşmiş Milletler: “About Us”, (Çevrimiçi) <https://www.un.org/en/about-us>, 3 Aralık 2021.
- Bilir, Faruk: “Anayasanın 90. Maddesinde Yapılan Değişiklik Çerçevesinde Milletlerarası Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:13, S:1, 2005, s. 77-107.
- Bloch, Marc: **Feodal Toplum**, 3. bs., Ankara, Opus Yayınları, 1998.
- Burnaz, Tuba Şükriye: “Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uygulamaları”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sivas, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- Bülbül, Okan Güray: “Uluslararası Belgeler Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

- Bryne, Barbara.M: **Structural Equation Modeling With AMOS: Basic Concepts, Applications, And Programming**, 2 ed., New York, Routledge/Taylor Francis Group, 2010.
- Casale, Giuseppe, Joseph Tenkorang: **Public Service Labour Relations: A Comparative Overview**, Geneva, International Labour Office, 2008.
- Carr, Edward Hallett: **Tarih Nedir?**. Çev. Misket Gizem Gürtürk. İstanbul, İletişim Yayınları, 2003.
- Cerev, Gökçe: “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Mücadelesinin Hukuksal Gelişim Süreci: 6289 Sayılı Kanun ve Sendikal Haklara Etkileri”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, C:5, S:2, 2014, s. 24-39.
- “Geçmişten Günümüze Öğretmenlerin Sendikal Örgütlenme Mücadelesi”, **Çanakkale Ertekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C:4, S:2, 2013, s. 203-216.
- Chapman, Brain: **İdare Mesleği (Avrupa’da Devlet Memurluğu)**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, TODAİE Yayınları, 1970.
- Cindemir, Hakan: “Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri”, **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, C:16, S:2, 2017, s. 553-566.
- Clark, Paul. F., Daniel G: Gallagher, Thomas J: Pavlak: “Member Commitment İn An American Union: The Role Of The Grievance Procedure”. **Industrial Relations Journal**, C:21, No:2, 1990, p. 147-157.
- Coşkun, Recai, Remzi Altunışık, Serkan: **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı**, 8. bs., Sakarya, Sakarya Yayıncılık, 2015.

Bayraktaroğlu, Engin

Yıldırım:

Council of Europe: “Who we are”, (Çevrimiçi)
<https://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are>, 20
Aralık 2021.

“A Convention to protect your rights and liberties”,
(Çevrimiçi) <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention>, 21 Aralık 2021.

“Avrupa Sosyal Şartı (değiştirilmiş)”, (Çevrimiçi)
<https://rm.coe.int/09000016802ededa>, 22 Aralık 2021.

Çanaklı, Levent Ali: “Türk Romanında Bürokrasi ve Memurlar (1872-
1950)”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa, Uludağ
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

Çapar, Selim: “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”, **Türk İdare
Dergisi**, S:466, 2010, s. 47-63.

Çaralan, İhsan: **Memur ve Memur Sendikaları**, İstanbul, Evrensel
Basım Yayın, 1993.

Çelik, Aziz: “Mücadeleden Vesayete Türkiye’de Kamu Görevlileri
Sendikacılığı”. **Eleştirel Pedagoji**, C:6, S:34, 2014, s.
22-27.

Çetinkaya, Melek,
Sevcan Çimenci: “Örgütsel Adalet Algısının Örgütsel Vatandaşlık
Davranışı Üzerindeki Etkisi ve Örgütsel
Özdeşleşmenin Aracılık Rolü: Yapısal Eşitlik Modeli
Çalışması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:12, S:23,
2014, s. 237-278.

- Deery, Stephen J., Roderick D.Iverson, Peter J.Erwin: “Predicting Organizational and Union Commitment: The Effect of Industrial Relations Climate”, **British Journal of Industrial Relations**, C:32, No:4, 1994, p. 581-597.
- Demir, Fevzi: “Çalışma Hayatında Çocukların Korunması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S:12, 2012, s. 547-577.
- Demir, İbrahim: **SPSS ile İstatistik Rehberi**, İstanbul, Efe Akademi, 2020.
- Demir, Şenol: “İlköğretim Okullarında Çalışan Öğretmenlerin Sendikal Bağlılıklarının Demografik Özelliklerine Göre İncelenmesi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Demirbilek, Tunç, Özlem Çakır: **Sendikal Bağlılık**, İstanbul, Petrol-İş Yayınları, 2004.
- Derbil, Süheyp: “Kamu Hizmeti Nedir?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:7, S:3-4, 1950, s. 28-36.
- Dereli, Bengü: “Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Başlıca Görüşler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:31, 1982, s. 359-380.
- Devlet Personel Başkanlığı: **İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi**
Haz: Tolga Şahin, Mücahit Aksoy, Ankara, 2016.
Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı 9-11 Şubat 2010, Ankara, 2010.

- Dışışleri Bakanlığı: “Avrupa Konseyi”, (Çevrimiçi)
https://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa, 20
Aralık 2021.
- Doğan, Hasan: “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Grev Hakkı ve
Ta’tıl-i Eşğâl Kanunu”, **Belleten**, S:82, 2018, s. 265-
300.
- Doğan, M.Görkem: “Türkiye’nin İlk Sendikalar Yasası Döneminde Grev
Hakkı Tartışmaları”, **Tanzimat’tan Günümüze
Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi 1839-2014 Yeni
Yaklaşımlar Yeni Alanlar Yeni Sorunlar**, Haz.
Y.Doğan Çetinkaya, Mehmet Ö.Alkan, Tarih Vakfı
Yurt Yayınları, İstanbul, 2015, s. 322-334.
- Durkheim, Emile: **Meslek Ahlakı**, Çev. Mehmet Karasan, 2. bs., İstanbul,
Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1962.
- Dreyfus, Françoise: **Bürokrasinin İcadı**, Çev. Işık Ergüden, 2. bs.,
İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.
- Duguit, Leon: **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. Süheyp Derbil, Ankara,
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954.
- Ekiz, Serkan: “İsveç Anayasası Üzerine Notlar”, **Dokuz Eylül
Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:20, S:1,
2018, 63-124.
- Eyrenci, Öner: “Avrupa Sosyal Şartı Karşısında Türk Mevzuatı”,
Journal of Istanbul University Law Faculty, C:53,
S:1-4, 1990, s. 225-234.
- Findley, Carter V.: **Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Reform**,
İstanbul, Alfa Yayınları, 2019.

- Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, 2. bs., İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2016.
- Freyer, Hans: **Sanayi Çağı**, 2. bs., Ankara, Doğu Batı Yayınları, 2018.
- Friedman, Lee, Robert J. Harvey: "Factors of Union Commitment: The Case for a Lower Dimensionality", **Journal of Applied Psychology**, C:71, No:3, 1986, p. 371-376.
- Gordon, Michael E., John W.Philpot, Rpbert E.Burt, Cynthia A. Thompson, William E.Spiller: "Commitment to the Union: Development of a Measure and an Examination of Its Correlates", **Journal of Applied Psychology**, C:65, No:4, 1980, p. 479-499.
- Government Accountability Office: "Civil Service Reform", (Çevrimiçi) <https://www.gao.gov/products/fpcd-80-38>, 01 Ocak 2022.
- Görmüş, Ayhan: "Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı", **Sosyal Bilimler Metinleri**, S:3, 2012, s. 1-30.
- Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan: **İdare Hukuku Dersleri**, 11. bs., Bursa, Ekin Yayınları, 2011.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, C.II, Bursa, Ekin Yayınları, 2003.
- Gözübüyük, Şeref: **Yönetim Hukuku**, 4. bs., Ankara, Sevinç Matbaası, 1991.
- Grassley, Chuck: "Grassley Discusses History Of Oversight: The Lloyd-La Follette Act", (Çevrimiçi)

<https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/grassley-discusses-history-oversight-lloyd-la-follette-act#:~:text=The%20Lloyd%20DLa%20Follette%20Act%20of%201912%20guaranteed%20the%20right,be%20interfered%20with%20or%20denied.%E2%80%9D&text=Lloyd%20DLa%20Follette%20gave%20the,the%20consent%20of%20their%20bosses,> 22 Şubat 2022.

Gunnmo, Gunno:

Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu, Haz. Faruk Pekin, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988, s. 119-123.

Güler, Ali:

Türk Yönetim Anlayışının Kaynakları (Başlangıçtan XII. Yüzyıla Kadar), Ankara, Ocak Yayınları, 1996.

Güler, Birgül Ayman:

“Sunuş”, **Kamu Yönetiminde Ülke İncelemeleri**, Haz. Koray Karasu, 4. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2020.

Gülmez, Mesut:

Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları Oluşu ve Uygulanması 1919-2014, 2. bs., Ankara, Hatiboğlu Yayınları, 2014.

“Devlet Bütçesinden Ödentili Memur Sendikacılığı Özgürlük ve Bağımsızlık İlkeleriyle Bağdaşmaz (Anayasa Mahkemesi Karar İncelemesi)”, **Çalışma ve Toplum**, C:29, S:2, 2011, s. 293-310.

Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, Ankara, Belediye-İş Yayınları, 2005.

“Kamu Çalışanları Sendikaları: 1990-2001”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:35, S:1, 2002a, s. 1-27.

Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926-2001, Ankara, TODAİE Yayınları, 2002b.

“Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”. **Amme İdaresi Dergisi**, C:34, S:3, 2001, s. 1-21.

Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara, TODAİE Yayınları, 1996a.

“Memur Sendikacılığının Hukuksal Temelleri”, **Türk İdare Dergisi**, S:412, 1996b, s. 1-26.

Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994, 2. bs., Ankara, TODAİE Yayınları, 1994.

“Fransa’da Memurların Kurumsal Katılma Mekanizmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, S:26, 1993, s. 113-143.

“1909 Sendika Yasağı Yasaklama Gerekçeleri ve Karşı Savunmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:15, S:4, 1982a, s. 63-82.

“Mehmet Cavid Bey’in Sendika ve Grev Hakları Konusundaki Görüşleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:15, S:2, 1982b, s. 63-81.

- Günday, Metin: **İdare Hukuku.** Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2006.
- Güran, Sait: “Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Bu Konudaki Hükümleri”. **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:48, 2004, s. 287-299.
- “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:11, S:4, 1978, s. 12-29.
- Hacıoğlu, Sevil: “Bir Örgütsel Bağlılık Türü Olarak Sendikal Bağlılık ve Bir Sendika Örneği”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.
- Han, Ercan: “Kamu Sendikacılığı Siyaset İlişkisi (Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Siyasi Eğiliminin Sendika Tercihlerindeki Rolü Üzerine Alan Araştırması)”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.
- Türkiye KAMU-SEN Tarihi**, Ankara, Altuğ Reklam Basım, 2012.
- Helvacı, Nevzat: “Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması ve Uluslararası Ölçüler”, **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu**, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988, s. 164-169.
- Hobbes, Thomas: **Leviathan**, 20. bs., İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2020.

- Europaong: “Hommage à Marcel PIQUEMAL”, (Çevrimiçi)
<https://www.europaong.org/hommage-a-marcel-piquemal/>, 07 Aralık 2020.
- Huberman, Leo: **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, 4. bs.,
İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.
- Koçak, M.Hakan: “Salonlardan Meydanlara Doğru: 50’lerden 60’lara İşçi Hareketi Grev Hakkının Peşinde”, **Tanzimat’tan Günümüze Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi 1839-2014 Yeni Yaklaşımlar Yeni Alanlar Yeni Sorunlar**, Haz. Y.Doğan Çetinkaya, Mehmet Ö.Alkan, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2015, s. 335-354.
- ILO: “87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.
- “98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377267/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.
- “151 sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

“About the ILO”, (Çevrimiçi)
<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>, 20 Kasım 2021.

“ILO Anayasası”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412382/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

“Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_839338.pdf, 10 Nisan 2022.

“Uzmanlar Komitesi 2021 Raporu”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_776228.pdf, 10 Şubat 2022.

“Uzmanlar Komitesi 2020 Raporu”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_740293/lang--tr/index.htm, 18 Ocak 2022.

“Uzmanlar Komitesi 2019 Raporu”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/WCMS_676283/lang--tr/index.htm, 18 Ocak 2022.

Türkiye’nin Sosyal Diyalog Alanındaki ILO Sözleşmelerine Uyumuna İlişkin ILO Denetim Organlarının Yorum ve Kararlarının Analizi

(Çalışma Hayatında Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi Projesi), Ankara, y.y., 2018.

“Philadelphia Bildirgesi”, (Çevrimiçi)
https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm, 22 Kasım 2021.

Işıklı, Alpaslan:

Gerçek Örgütlenme Sendikacılık, Ankara, İmge Yayınları, 2003.

Sendikacılık ve Siyaset, 4. bs., Ankara, İmge Yayınları, 1990.

“Kamu Kesiminde Örgütlenme Hakları (Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları)”, **Kamu Çalışanlarının Sorunları**, Ankara, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 1985, s. 87-97.

Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları, Ankara, Yol-İş Federasyonu Yayınları, 1976.

“İşçi-Memur Ayrımı Sorununun Düşündürdükleri”. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:26, S:4, 1971, s. 181-212.

İnönü, Erdal:

“Her Çalışan Sendika Kurma Hakkına Sahiptir”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu (13-14 Eylül 1990 Ankara)**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 1991, s. 8-10.

Johnson, W.Roy:

“Public And Private Sector Comparison Of An Abbreviated Measure Of Union

- Commitment”, **Journal of Collective Negotiations**, C:21, No:1, 1992, p. 15-26.
- Kalkandelen, A.Hayrettin: **Sendikalar ve Kamu Hizmetinde Sendikacılık**, Ankara, Şenyuva Matbaası, 1968.
- Kalkınma Bakanlığı: **Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu (On Birinci Kalkınma Planı [2019-2023])**, Ankara, 2018.
- Karaca, Erol: “Sendikaya Bağlılık Ölçeğinin (SBÖ) Bir Yapısal Eşitlik modeli ile Geçerlilik ve Güvenilirliğinin İncelenmesi: Öğretmenler Üzerine Bir Araştırma”, **“İŞ, GÜÇ” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C:13, S:3, 2011, s. 65-78.
- Karahanoğulları, Onur, Nazile İrem Yeşilyurt: “Fransa’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Ülke İncelemeleri**, Haz. Koray Karasu, 4. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2020.
- Karatepe, Selam, Salim Kurnaz: “Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:46, 2019, s. 77-104.
- Kelloway, E.Kevin, Victor M.Catano, Robert R.Southwell: “The Construct Validity Of Union Commitment: Development And Dimensionality Of A Shorter Scale”, **Journal of Occupational and Organizational Psychology**, C:65, No:3, 1992, p. 197-211.
- Keskin, Nuray. E.: “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”. **Amme İdaresi Dergisi**, C:39, S:2, 2005, s. 1-28.

- Kessler, Gerhard: **İçtimaiyata Başlangıç**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Neşriyatı, 1939a.
- “Tarih Felsefesi Meseleleri”, Çev. Sabri F. Ülgener, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C:4, S:16, 1939b, s. 720-727.
- Keyes, Geraldine R.: “The Right to Strike by Public Employees”, **Denver Law Review**, C:31, No:7, 1954, p. 267-275.
- Klandermas, Bert: “Union Commitment: Replications And Tests in The Dutch Context”. **Journal Of Applied Psychology**, No: 74, 1989, p. 869-875.
- Kocaoğlu, A.Mehmet: “Türkiye’de ve Dünya’da Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış”. **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:15, S:5, 1999, s. 151-179.
- Koç, Yıldırım: **Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi (Osmanlı’dan 2019’a)**, y.y., Tek Gıda-İş Sendikası Yayınları, 2019.
- Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması**, Ankara, Türk-İş Eğitim Yayınları, 2001.
- 100 Soruda Türkiye’de İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1998.
- Memurlar ve Sendikalaşma**, y.y., Bilar A.Ş., 1992.
- Köse, Sevdâ: “Sendikal Bağlılık ve Bir Alan Araştırması”, **Asya Studies**, C:1, S:1, 2017, s. 67-81.
- Kutal, Metin: “ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları”. **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:77, 2019, s. 1-19.

“ILO Uzmanlar Komitesi Raporu’nda (2005) Türk Mevzuatının 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeler Karşısındaki Durumu”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, C:1, S:1, 2006, s. 89-97.

“Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:45, 2002a, s. 141-154.

“Uluslararası Çalışma Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Haklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, **Kamu-İş Dergisi**, C:4, S:6, 2002b, s. 133-141.

“İşçi-Memur Ayırımı Açıklığa Kavuşurken”, **İktisat ve Maliye Dergisi**, C: 20, S: 7, 1973, s. 270-273.

“Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:20, 1969, s. 169-202.

Ladd, Robert T., Michael
E.Gordon, Laura
L.Beauvais, Richard
L.Morgan:

“Union Commitment: Replication and Extension”, **Journal of Applied Psychology**, C:67, S:5, 1982, p. 640–644.

Lefranc, Georges:

“Dünya’da Sendikacılık”, Çev. Asım Bezirci, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1966.

LeMonde:

“Disparition”, Ağustos 16, 2005, (Çevrimiçi) https://www.lemonde.fr/disparitions/article/2005/08/16/disparition_680457_3382.html, 07 Aralık 2020.

- Lütem, İlhan: **Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk**, Ankara, Sakarya Basımevi, 1947.
- Mahiroğulları, Adnan: **Osmanlı'dan Günümüze Türk Sendikacılık Tarihi (İşçi-İşveren-Memur Sendikacılığı)**, 2. bs., Sivas, Özlem Kitabevi, 2017.
- Dünyada ve Türkiye'de Sendikacılık**, 3. bs., Bursa, Ekin Yayınları, 2016.
- “1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa Koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:60, 2011, s. 61-87.
- Makal, Ahmet: **Ameleden İşçiye Erken Cumhuriyet Dönemi Emek Tarihi Çalışmaları**, 4. bs., İstanbul, İletişim Yayınları, 2018.
- Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 (Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi)**, Ankara, İmge Yayınları, 1997.
- McNeill, William H.: **Dünya Tarihi**, 5. bs., Ankara, İmge Yayınları, 2001.
- Meydan, Cem Harun, Harun Şeşen: **Yapısal Eşitlik Modellemesi AMOS Uygulamaları**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2015.
- Mihçioğlu, Cemal: **Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1968.
- Millioğulları Kaya, Özgün: “Konfederasyonlara Göre İşçilerin Sendikal Tutumları ve Sendikaya Bağlılıkları Üzerine Bir Alan Çalışması”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2015.

- Mosca, Gaetano: “Eski Yunanistan’da Siyasi Müessese ve Doktrinler”, Çev. Mukbil Özyörük, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:2, S:4, 1945, s. 234-256.
- Mumcuoğlu, Maksut: **Sendikacılık Siyasal İktidar İlişkileri**, Ankara, Doruk Yayınları, 1979.
- Mutlu, Levent: “Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi”. **Sayıştay Dergisi**, S:42, 2001, s. 20-36.
- Mülkiyeliler Birliği: **Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu (13-14 Eylül 1990 Ankara)**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 1991.
- Nacar, Can: “Tütün İşçileri, Tüccarlar ve Kırık Camlar 1905 Kavalalı Grevi”, **Toplumsal Tarih**, S:213, 2011, s. 38-42.
- Newton, Lucy A., Lynn Mcfarlane Shore: “A Model of Union Membership: Instrumentality, Commitment and Opposition”, **Academy of Management Review**, C:17, No:2, 1992, p. 275-298.
- Onar, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.III, 3. bs., İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Ökçün, A.Gündüz: **İdare Hukuku**, İstanbul, İÜ Hukuk Talebe Cemiyeti Neşriyatı, 1933.
- Ökçün, A.Gündüz: **Ta’til-i Eşgal Kanunu, 1909 Belgeler – Yorumlar**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982.
- Ömürgönülşen, Uğur, Ozan Zengin: “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”. **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Haz. Koray Karasu, 4. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2020, s. 349-435.

- Önder, Murat: “Amerika Birleşik Devletleri”. **Yönetişel Yapı İncelemeleri**, Ed. Burhan Aykaç, Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, 2. bs., Ankara, Nobel Yayınları, 2018, s. 59-106.
- Öz, Cihan Selek: **Küresel Sosyal Politika Aktörü Olarak Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Küreselleşen Dünyada Uluslararası Sosyal Politika**, Sakarya, Sakarya Yayıncılık, 2013.
- Özdemir, Hüseyin: “Tanzimat Sonrası Osmanlı Devletinde Kamu Personel Yönetimi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, İstanbul Üniversitesi, 2001.
- Özerkmen, Necmettin: “Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, C:38, S:1-2, 1998, s. 425-444.
- Özgöl, Can Giray: “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Haz. Koray Karasu, 4. bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2020, s. 437-484.
- Öztekin, Ali: “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, S:30, 2015, s. 10-19.
- Özyörük, Mukbil: **Devlet Memurlarının Hürriyetleri**, Ankara, Güzel Sanatlar Matbaası, 1956.

- Pekin, Faruk (Haz): **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu 16-17 Nisan 1988**, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988.
- Resmi Gazete: “Milletlerarası Andlaşma (Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı)”, Nisan 9, 2007, (Çevrimiçi) <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.htm>, 22 Aralık 2021.
- Rosengren, Björn: **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu (16-17 Nisan 1988)**, Haz: Faruk Pekin, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988, s. 35-42.
- Sarı, Ali Osman: “ILO Normları Karşısında Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme ve Grev Hakları”, **Kamuda Sosyal Politika Dergisi**, C:3, S:11, 2009, s. 12-17.
- Sarıoğlu, Halil İbrahim: “Türk Toplu Pazarlık Düzeni ve Çalışma Mevzuatının Karşılıklı Etkileri”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C:52, S:2, 2011, s. 65-84.
- Scherer, Peter: “Diğer Kapitalist Demokrasilerde Kamu Kesimi Grevleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:28, 1977, s. 116-121.
- Serim, Bülent: **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Ankara, Öteki Yayınevi, 1995.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem: “Fransa’da Kamu Personel Rejimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:5, S:1, 2014, s. 225-240.

- Sherer, Peter D., Motohiro Morishima: "Roads and Roadblocks to Dual Commitment Similar and Dissimilar Antecedents of Union and Company Commitment", **Journal of Labor Research**, C:10, No:3, 1989, p. 311-330.
- Snape, Ed, Tom Redman, Andy W. Chen: "Commitment To The Union: A Survey Of Research And The İmplications For İndustrial Relations And Trade Unions", **International Journal of Management Reviews**, C:2, No:3, 2000, p. 205-230.
- Söderman, Olle: **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu (16-17 Nisan 1988)**, Haz: Faruk Pekin, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988, s. 54-56.
- Sözer, Ali Nazım: **İşçi, Bağımsız Çalışan ve Kamu Görevlisi Bakımından Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.
- Spero, Sterling D.: "Collective Bargaining in the Public Service", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, C:248, No:1, 1946, p. 146-153.
- "Whitleyism and Ceollective Bargaining", **Public Administration Review**, C:4, No:2, 1944, p. 164-167.
- Stanley, Martin: "What is a Civil Servant?, (Çevrimiçi)" <https://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html>, 29 Kasım 2019.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı: "Kamu İstihdamı", (Çevrimiçi) <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> 24 Haziran 2020.

- Sverke, Magnus, Sarosh Kuruvilla: “A New Conceptualization of Union Commitment: Development and Test Of An İntegrated Theory”, **Journal of Organizational Behaviour**, No:16, 1995, p. 505-532.
- Şahin, Levent, Gökçe Cerev, Ceyhun Konak, M.Erkam Kocakaya, Ali İhsan Balcı, Ömer Koç, Osman Akgül: **Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri Araştırması**, Ankara, Memur-Sen Akademi, 2021.
- Şengör, Celal: “Teke Tek Özel – 26 Kasım 2017 Orta Çağ’da Bilim ve Felsefe (İlber Ortaylı ve Celal Şengör)”, (Çevrimiçi) <https://www.youtube.com/watch?v=9NAK38ePl2c>, (Süre: 02:25), 02 Ocak 2021.
- Şenkal, Abdulkadir: **Küresel Sosyal Politika**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2018.
- Tabachnick, Barbara G., Linda S.Fidell: **Using Multivare Statistics**, 6. ed, Boston, Pearson Education, 2013.
- Talas, Cahit: “Türkiye İşçi Sınıfı Tarihinden Anılar - Cahit Talas - 13 Mart 1989 – 1.Bölüm”, (Çevrimiçi) <https://www.youtube.com/watch?v=rh74I0xbb8U>, (Süre: 01.18.00-01.19.00), 15 Ocak 2022.
- “Sendikacılık ve Toplum”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C: 30, S: 1, 1975, s. 1-23.
- İçtimai İktisat**, 2. bs., Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, 1961.

- Tan, Ömer Kudret: **İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni**, İstanbul, İstanbul Reklam Yayınları, 1976.
- Tanör, Bülent: **Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Örneği Sempozyumu (16-17 Nisan 1988)**, Haz. Faruk Pekin, İstanbul, Pan Yayıncılık, 1988.
- Taymaz, Erol: “2014-2017 Seçimlerinde Partiler Arası Oy Geçişleri”, (Çevrimiçi), <https://sarkac.org/2018/05/partiler-arasi-oy-gecisleri/>, 28 Ekim 2022.
- TBMM: “Tutanak Dergisi, 88. Birleşim, 02 Nisan 2012 Pazartesi”, (Çevrimiçi), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b088m.htm>, 17 Kasım 2021.
- “Tutanak Dergisi, 114. Birleşim, 07 Haziran 2001 Perşembe”, (Çevrimiçi), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanak/donem21/yil3/bas/b114m.htm>, 17 Kasım 2021.
- Tek Turan, Hande: **Fransa’da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar, Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2015.
- Tetrick, Lois. E.: “Developing and Maintaining Union Commitment: A Theoretical Framework”, **Journal of Organizational Behavior**, C:16, No:6, 1995, p. 583-595.

- Thacker, James W., Mitchell W.Fields, Lois E.Tetrick: "The Factor Structure Of Union Commitment: An Application Of Confirmatory Factor Analysis", **Journal Of Applied Psychology**, C:74, No:2, 1989, p. 228-232.
- TMMOB: **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, Kazan Ofset, 1995.
- Tokol, Aysen: **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**, 6. bs., Bursa, Dora Yayınları, 2015a.
- Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**, 4. bs., Bursa, Dora Yayınları, 2015b.
- Topçu, Yaşar: "Sendika Başlı Başına Yeterli Değildir", **Türkiye'de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu (13-14 Eylül 1990 Ankara)**, Mülkiyeliler Vakfı Yayınları, Ankara, 1991, s. 11-13.
- Tosun, Sevcen: "87, 98, 151 Sayılı ILO Sözleşmelerine Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:23, S:5-6, 2011, s. 76-86.
- Tönnies, Ferdinand: **Cemaat ve Cemiyet**, Çev. Sezai Zeybekoğlu, İstanbul, Ötüken Yayınları, 2020.
- "Cemaat ve Cemiyet Nazariyesi." Çev. Ziyaeddin Fındıkoğlu, **Journal of Istanbul University Law Faculty** C:9, S:3-4, 1944, s. 712-748.
- Tuna, Orhan: "Türkiye'de Sendikacılık ve Sendikalarımız", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:20, 1969, s. 255-268.

- “Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C:24, S:3-4, 1965, s. 3-28.
- “Memleketimizde Sendikaların Üzerinde Durdukları Meseleler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:8, 1956, s. 103-119.
- “Sendikacılık ve Siyaset”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:7, 1955, s. 105-121.
- Tunç, Hasan: **Kamu Görevlileri Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı, Devlet Personel Başkanlığı, 9-11 Şubat 2010**, Başbakanlık Basımevi, 2010.
- Turan, Kamil: “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri”, **Kamu-İş Dergisi**, C:4, S:4, 1999, s. 1-14.
- Tutum, Cahit: **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1976.
- “Devlet Memurları Kanununun Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:7, S:4, 1974, s. 52-72.
- “Türkiye’de Memur Sendikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:1, S:2, 1968, s. 29-46.
- Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi: “Grev”, C.I, İstanbul, Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı Yayınları, 1996, s. 488.
- Uğuz, Hülya Ekşi: “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, S:78, 2010, s. 129-148.
- Ülgener, Sabri F.: **İktisadi Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası**, İstanbul, Derin Yayınları, 2006.

- Ünsal, Engin: **Memur Sendikaları**, İstanbul, Boyut Kitapları, 1999.
- Webb, Sidney, Beatrice Webb: **The History of Trade Unionism**, London, Longmans, Green and Co. 1920.
- Yalçın, Ali: “Eğitim Yöneticilerinin Demografik Özellikleri ile Sendikal Bağlılıkları Arasındaki İlişki (İstanbul Örneği)”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, Maltepe Üniversitesi, 2018.
- Yazgan, Turan: **Türkiye’de Sendikal Hareketler (Kısa Tarihçe)**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1982.
- Yazıcı, Erdinç: **İlkçağ’dan Sanayi Ötesi Topluma Dönüşen İş Kültürü**, Ankara, A Kitap, 2010.
- Yazıcı, Hayati: “Açılış Konuşmaları”, **Kamu Görevlileri Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı 9-11 Şubat 2010**, Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, s. 9-16.
- Yenihan, Bora, İzzettin As: “Türkiye’de Kamu Sendikacılığının Gelişimi ve Toplu Pazarlık Sorunları”, **International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences**, C:1, S:1, 2017, s. 71-89.
- Yıldırım, Kadir: **Osmanlı’da İşçiler (1870-1922) Çalışma Hayatı, Örgütler, Grevler**, 3. bs., İstanbul, İletişim Yayınları, 2017.
- Yılmaz, Veysel, H. Eray Çelik, Ceren Yağız: “Çevresel Duyarlılık ve Çevresel Davranışın Ekolojik Ürün Satın Alma Davranışına Etkilerinin Yapısal Eşitlik Modeliyle Araştırılması”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C:9, S:2, 2009, s. 1-14.

Yorğun, Sayım:

“Müslüman Toplumlarda Sendika, Toplu Pazarlık ve Grev Hakkı”, **Journal of Economy Culture and Society**, S:61, 2020, p. 297-322.

“İslam Ülkelerinde Sendikal Haklar ve Yaşanan Sorunlar”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C:62, S:3, 2019, s. 1707-1736.

Sendikal Örgütlenme: TUC Örgütlenme Akademisi, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2014.

“Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kışkacında Memur Sendikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S:60, 2011, s. 145-168.

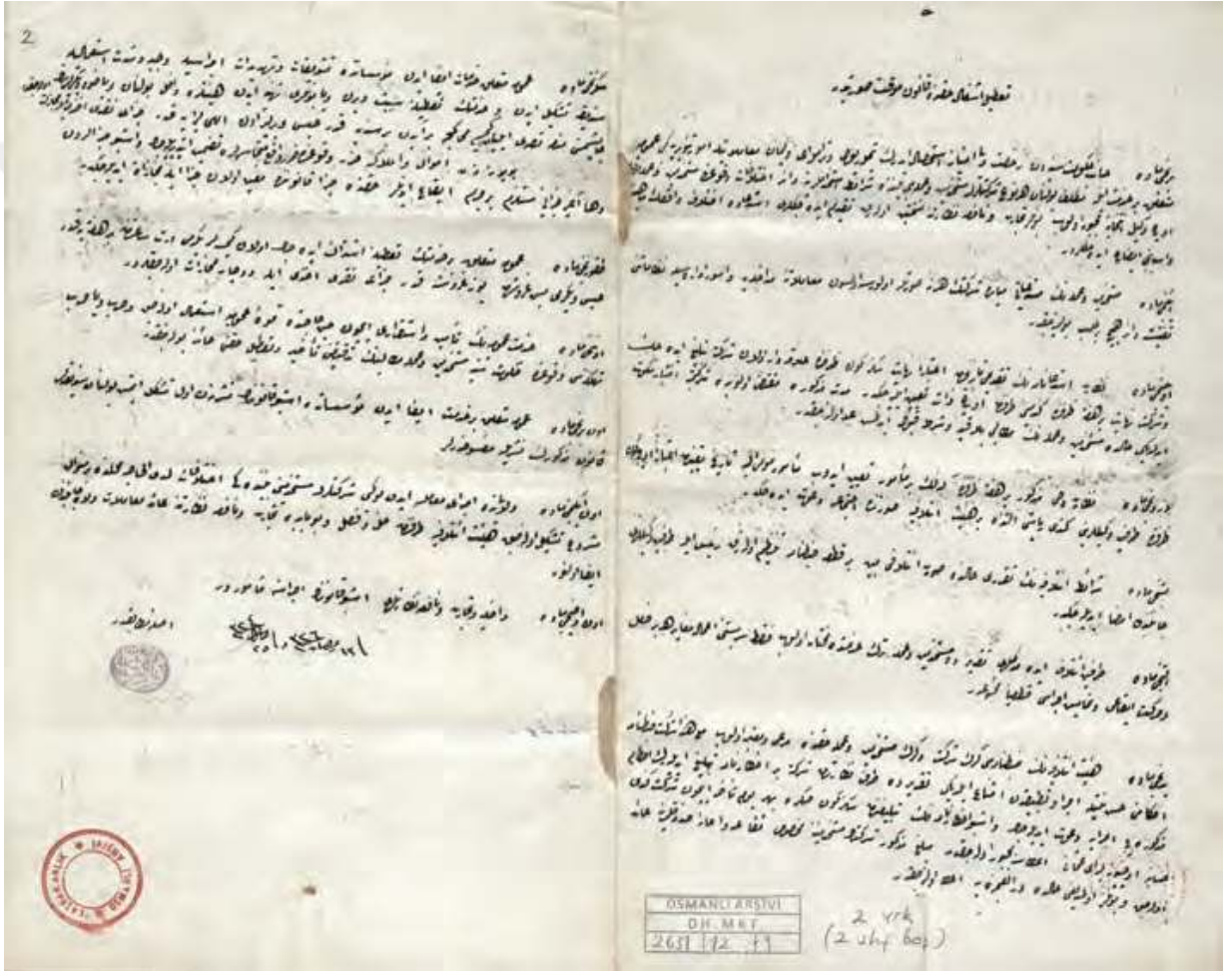
Dirilişin Eşiğinde Sendikalar Yeni Eğilimler Yeni Stratejiler, Bursa, Ekin Yayınevi, 2007.

Zaim, Sabahattin:

Türkiye’nin Yirminci Yüzyılı, C.III, 3. bs., İstanbul, İşaret Yayınları, 2007.

EKLER

Ek 1: Ta'tîl-i Eşgâl Hakkında Kânûn-ı Muvakkat, 8 Ekim 1908 -BOA. DH. MKT. 2631/12.



Kaynak: Hasan Doğan, “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Grev Hakkı ve Ta’tîl-i Eşgâl Kanunu” **Belleten**, S:82, 2018, s. 298.

Ek 3: Sendikal Bağlılık Araştırması Anket Formu

SENDİKAL BAĞLILIK ARAŞTIRMASI ANKET FORMU

Bu araştırma, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü doktora öğrencisi Ceyhun KONAK tarafından bilimsel amaçlı olarak gerçekleştirilen bir çalışmadır. Araştırma, kamu görevlilerinin sendikaları ile ilgili görüşlerini ve bağlılıklarını incelemeyi hedeflemektedir. Bu çalışma ile araştırma kapsamında edinilecek veriler, sadece akademik amaçlı çalışmalarda kullanacak olup, talep edilmesi halinde sendikalarla da paylaşılacaktır. Kişisel bilgiler kesinlikle paylaşılmayacaktır.

Ankete katılımınız için teşekkür ederim.

Ceyhun Konak
Araştırma Koordinatörü

1. BÖLÜM

1. Cinsiyetiniz

- 1) Erkek 2) Kadın

2. Yaşınız

- 1) 20-35 2) 36-45 3) 46-55 4) 56 ve üstü

3. Eğitim Düzeyiniz

- 1) İlköğretim 2) Lise 3) Önlisans 4) Lisans 5) Lisans Üstü

4. Medeni Durumunuz

- 1) Bekâr (Hiç evlenmemiş) 2) Evli 3) Boşanmış/Dul

5. Unvanınız

- 1) Amir 2) Avukat 3) Başmüdür Yardımcısı 4) Başmühendis
5) Başpostacı 6) Başteknisyen 7) Daire Başkan Yardımcısı 8) Gişe-Büro Görevlisi
9) Mimar 10) Müdür 11) Mühendis 12) Postacı
13) Programcı 14) Şef 15) Şoför 16) Tekniker
17) Teknisyen 18) Uzman Yardımcısı 19) Veznedar 20) Diğer
21) Müdür V. 22) Kontrolör

6. Kaç yıldır kamu personelisiniz?

- 1) 1-5 2) 6-10 3) 11-16 4) 17 ve üstü

7. Kişisel gelir yeterlilik düzeyiniz nedir?

- 1) Temel ihtiyaçlarımı karşılayamıyorum.
2) Sadece temel ihtiyaçlarımı karşılayabiliyorum.
3) Tüm ihtiyaçlarımı karşılayabiliyorum.
4) İhtiyaçlarımı karşılayıp, tasarruf yapabiliyorum.

8. Yaşam memnuniyetinizi belirtiniz.

- 1) Hiç memnun değilim 2) Memnun değilim 3) Kararsızım

- 4) Memnunum 5) Oldukça memnunum

9. Sosyo-politik açıdan kendinizi nasıl tanımlarsınız? (Lütfen yalnızca bir şık seçiniz)

- 1) Etnik Milliyetçi
- 2) Kemalist
- 3) Liberal
- 4) Milliyetçi
- 5) Muhafazakâr
- 6) Siyasal İslamcı
- 7) Sosyal Demokrat
- 8) Sosyalist/Komünist
- 9) Ulusalçı
- 10) Ülkücü
- 11) Hiçbiri (Siyasete ilgi duymuyorum)

10. Hangi Sendikaya Üyesiniz?

- 1) Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)
- 2) Haber-Sen (KESK)
- 3) Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)
- 4) Güven Haber-Sen
- 5) Bağımsız Haber-Sen
- 6) Haber Hak-Sen
- 7) Liyakat Haber-Sen
- 8) Şehit Gazi-Sen-Haberleşme
- 9) Adil Haber-Sen
- 10) Daha önce üyeydim ama şimdi üye değilim (10.1, 10.2)
- 11) Daha önce hiç sendika üyesi olmadım (10.3)

10.1. (11) İstifa etmeden önce hangi sendikaya üyeydiniz?

- 1) Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)
- 2) Haber-Sen (KESK)
- 3) Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)
- 4) Güven Haber-Sen
- 5) Bağımsız Haber-Sen
- 6) Haber Hak-Sen
- 7) Liyakat Haber-Sen
- 8) Şehit Gazi-Sen-Haberleşme
- 9) Adil Haber-Sen

10.2. (12) Neden sendikanızdan istifa ettiniz?

- 1) Sendika üyeliğini gerekli görmüyorum.
- 2) Sendikalar siyasetin güdümünde olup, çalışanlara fayda sağlamadığı için istifa ettim.
- 3) Sendikalara güvenmiyorum.
- 4) Sendika yöneticilerinin beni temsil edebildiklerine inanmadığım için istifa ettim.
- 5) Hepsi
- 6) Makam elde etmek için

- 7) Diğer
- 8) Yöneticiler sendika üyesi olmamalı

10.3. (11) Neden hiç sendika üyesi olmadınız?

- 1) Sendika üyeliğini gerekli görmüyorum.
- 2) Sendikalar siyasetin güdümünde olup, çalışanlara fayda sağlamadığı için üye değilim.
- 3) Sendikalara güvenmiyorum.
- 4) Sendika yöneticilerinin beni temsil edebildiklerine inanmadığım için üye değilim.
- 5) Diğer

11. Kaç Yıldır Sendika Üyesisiniz?

- 1) 1 yıldan az
- 2) 1 yıldan-5 yıla kadar
- 3) 5 yıldan-10 yıla kadar
- 4) 10 yıldan fazla

12. Siyasi iktidarın değişmesi sendika değiştirmenize neden olur mu?

- 1) Evet, başka sendikaya geçebilirim.
- 2) Hayır, sendikamı değiştirmem.

13. Hâlihazırda üye olduğunuz sendikadan farklı bir sendikaya daha önce üye oldunuz mu?

- 1) Hayır, üyesi olduğum sendikadan başka sendikaya daha önce üye olmadım.
- 2) Daha önce Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)'e üyeydim. (13.1)
- 3) Daha önce Haber-Sen (KESK)'e üyeydim. (13.1)
- 4) Daha önce Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)'e üyeydim. (13.1)
- 5) Daha önce Diğer Sendikalara (Güven Haber-Sen, Bağımsız Haber-Sen, Haber Hak-Sen, Liyakat Haber-Sen, Şehit Gazi-Sen-Haberleşme, Adil Haber-Sen) üyeydim. (13.1)

13.1. Neden sendika değiştirmeyi tercih ettiniz?

- 1) Yönetimin baskısı nedeniyle
- 2) Sendikal baskı nedeniyle
- 3) Tayin, terfi vb. konularda yardımcı olunacağını bekleyerek
- 4) Siyasi tercihlerime uygun olduğu için
- 5) Kişisel çıkara-kayırmacılığa fazla önem verilmesinden dolayı
- 6) Yeterli mücadele verilmediği için
- 7) Arkadaşlarımın hatırı için
- 8) diğer

14. Sendika yönetiminin sendika politikalarına/değerlerine aykırı davranışları/uygulamaları olursa tutumunuz ne olur?

- 1) İstifa ederim, başka sendikaya geçerim.
- 2) Yönetimin değişmesi için hareket ederim; benim gibi düşünenlere seçimde destek veririm/yeni muhalif grup için öncülük ederim
- 3) Yönetimi uyarırım (bireysel veya grup olarak).
- 4) "Bir bildikleri vardır" diyerek sorgulamam.

5) Sendikanın (veya kendisinin) çıkarlarına hizmet ediyorsa, hakların elde edilmesine katkısı varsa, onaylarım, desteklerim.

2.BÖLÜM

Aşağıdaki ifadelere katılıp katılmadığınızı lütfen en uygun seçeneğe göre belirtiniz.		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
1-Kesinlikle katılmıyorum 2-Katılmıyorum 3-Kararsızım 4- Katılıyorum 5- Kesinlikle katılıyorum						
1	Üyesi bulunduğum sendikaya bağlılık duymaktayım.	1	2	3	4	5
2	Sendikamın değerleriyle kişisel değerlerim birbiri ile örtüşmektedir.	1	2	3	4	5
3	Bu sendikanın bir parçası olmaktan gurur duymaktayım.	1	2	3	4	5
4	Sendikaya üye olmamın tek nedeni yaptığım işin karşılığını (ücret artışı, terfi gibi) almayı garantilemektir.	1	2	3	4	5
5	Sendikamda, üyelerin isteklerine önem verilmektedir.	1	2	3	4	5
6	İşyeri yönetiminin toplu sözleşme hükümlerine harfiyen uyup uymadığını izlemek, her sendika üyesine düşen bir sorumluluktur.	1	2	3	4	5
7	Bir çalışanın hak arayışına destek olmak her sendika üyesinin görevidir.	1	2	3	4	5
8	Bu kurumda çalıştığım sürece, sendikamın üyesi olarak kalmak niyetindeyim.	1	2	3	4	5
9	İstendiği takdirde, sendika için kurulan bir komisyonda çalışabilirim.	1	2	3	4	5
10	Sendikamın başarılı olabilmesi için, ortalama bir üyeden beklenenin çok üstünde çaba göstermeye hazırım.	1	2	3	4	5
11	Yapacağım işin aynı özellikte olması koşuluyla sendikasız bir işyerinde de rahatlıkla çalışabilirdim.	1	2	3	4	5
12	Sendikaya katılma kararımın kendim için doğru olduğuna inanmaktayım.	1	2	3	4	5
13	Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok.	1	2	3	4	5
14	Bu sendikadaki üyelerin çoğuna fazla güvenim ve inancım yok.	1	2	3	4	5
15	Onaylamadığım halde sendikal bir eyleme destek olurum.	1	2	3	4	5
16	Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeseydi, sendikaya üye olmazdım.	1	2	3	4	5
17	Üyesi olduğum sendikaya, siyasi açıdan güçlü bir sendika olduğu için üye oldum.	1	2	3	4	5
18	Kamu görevlisi/memur sendikasının asıl işi siyasi partilerden bağımsız olarak çalışanların hakkını savunmaktır.	1	2	3	4	5
19	Üyesi olduğum sendikayı, eylem ve etkinliklerini beğendiğim için tercih ettim.	1	2	3	4	5

20	Sendikamın kararı/eylemi desteklediğim siyasi partiye oy kaybettirecek olsa bile sendikamı desteklemeye devam ederim	1	2	3	4	5
21	Sendikam dünya görüşüme uygundur.	1	2	3	4	5



Ek 4: Öge Toplam İstatistik Tablosu

	Ölçek ortalaması (öge silinirse)	Cronbach Alpha değeri (öge silinirse)
1. Üyesi bulunduğum sendikaya bağlılık duymaktayım.	68,72	0,904
2. Sendikamın değerleriyle kişisel değerlerim birbiri ile örtüşmektedir.	68,84	0,905
3. Bu sendikanın bir parçası olmaktan gurur duymaktayım.	68,83	0,903
4. Sendikaya üye olmamın tek nedeni yaptığım işin karşılığını (ücret artışı, terfi gibi) almayı garantilemektir.	68,32	0,921
5. Sendikamda, üyelerin isteklerine önem verilmektedir.	69,02	0,906
6. İşyeri yönetiminin toplu sözleşme hükümlerine harfiyen uyup uymadığını izlemek, her sendika üyesine düşen bir sorumluluktur.	67,95	0,914
7. Bir çalışanın hak arayışına destek olmak her sendika üyesinin görevidir.	67,68	0,915
8. Bu kurumda çalıştığım sürece, sendikamın üyesi olarak kalmak niyetindeyim.	68,72	0,904
9. İstendiği takdirde, sendika için kurulan bir komisyonda çalışabilirim.	68,64	0,908
10. Sendikamın başarılı olabilmesi için, ortalama bir üyeden beklenenin çok üstünde çaba göstermeye hazırım.	68,68	0,906
11. Yapacağım işin aynı özellikte olması koşuluyla sendikasız bir işyerinde de rahatlıkla çalışabilirdim.	69,29	0,917
12. Sendikaya katılma kararımın kendim için doğru olduğuna inanmaktayım.	68,39	0,906
13. Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok.	68,81	0,909
14. Bu sendikadaki üyelerin çoğuna fazla güvenim ve inancım yok.	68,73	0,910
15. Onaylamadığım halde sendikal bir eyleme destek olurum.	70,03	0,921
16. Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeseydi, sendikaya üye olmazdım.	68,29	0,911
17. Üyesi olduğum sendikaya, siyasi açıdan güçlü bir sendika olduğu için üye oldum.	68,27	0,917

18. Kamu görevlisi/memur sendikasının asıl işi siyasi partilerden bağımsız olarak çalışanların hakkını savunmaktır.	67,71	0,919
19. Üyesi olduğum sendikayı, eylem ve etkinliklerini beğendiğim için tercih ettim.	68,93	0,906
20. Sendikamın kararı/eylemi, desteklediğim siyasi partiye oy kaybettirecek olsa bile sendikamı desteklemeye devam ederim.	68,80	0,911
21. Sendikam dünya görüşüme uygundur.	68,75	0,906

Ek 5: Açımlayıcı Faktör Analizi Sonuçları

Pattern Matrix	1	2	3	4
3. Bu sendikanın bir parçası olmaktan gurur duymaktayım.	0,903			
1. Üyesi bulunduğum sendikaya bağlılık duymaktayım.	0,899			
8. Bu kurumda çalıştığım sürece, sendikamın üyesi olarak kalmak niyetindeyim.	0,877			
19. Üyesi olduğum sendikayı, eylem ve etkinliklerini beğendiğim için tercih ettim.	0,853			
2. Sendikamın değerleriyle kişisel değerlerim birbiri ile örtüşmektedir.	0,841			
21. Sendikam dünya görüşüme uygundur.	0,839			
5. Sendikamda, üyelerin isteklerine önem verilmektedir.	0,818			
12. Sendikaya katılma kararımın kendim için doğru olduğuna inanmaktayım.	0,813			
10. Sendikamın başarılı olabilmesi için, ortalama bir üyeden beklenenin çok üstünde çaba göstermeye hazırım.	0,803			
9. İstendiği takdirde, sendika için kurulan bir komisyonda çalışabilirim.	0,743			
13. Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok.	0,614			
14. Bu sendikadaki üyelerin çoğuna fazla güvenim ve inancım yok.	0,536			
20. Sendikamın kararı/eylemi, desteklediğim siyasi partiye oy kaybettirecek olsa bile sendikamı desteklemeye devam ederim.	0,524			
16. Üyelik aidatı devlet tarafından ödenmeseydi, sendikaya üye olmazdım.	0,429			
7. Bir çalışanın hak arayışına destek olmak her sendika üyesinin görevidir.		0,698		
18. Kamu görevlisi/memur sendikasının asıl işi siyasi partilerden bağımsız olarak çalışanların hakkını savunmaktır.		0,670		
6. İşyeri yönetiminin toplu sözleşme hükümlerine harfiyen uyup uymadığını izlemek, her sendika üyesine düşen bir sorumluluktur.		0,630		
4. Sendikaya üye olmamın tek nedeni yaptığım işin karşılığını (ücret artışı, terfi gibi) almayı garantilemektir.			0,833	
17. Üyesi olduğum sendikaya, siyasi açıdan güçlü bir sendika olduğu için üye oldum.			0,748	
15. Onaylamadığım halde sendikal bir eyleme destek olurum.				0,756
11. Yapacağım işin aynı özellikte olması koşuluyla sendikasız bir işyerinde de rahatlıkla çalışabilirdim.				-0,386

Ek 6: Ölçeklerin Çarpıklık ve Basıklık Katsayıları

	Statistic	Std. Error
Ölçeğin tamamının ortalaması		
<i>Skewness</i>	-,096	,094
<i>Kurtosis</i>	-,769	,187
Bireysel çıkar maddelerinin ortalaması		
<i>Skewness</i>	,151	,094
<i>Kurtosis</i>	-,608	,187
(Han) Siyasi eğilim ölçeği ortalaması		
<i>Skewness</i>	,388	,094
<i>Kurtosis</i>	-,144	,187
(Gordon) Sendikal bağlılık ölçeği ortalaması		
<i>Skewness</i>	-,334	,094
<i>Kurtosis</i>	-,318	,187

Ek 7: Üye Olunan Sendika ile Araçsal Sendikal Bağlılık Arasındaki İlişki Anova Testi
(Games-Howell)

Üye Olunan Sendika		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,47983*	0,06857	0,000	60,883	0,000
	Haber-Sen (KESK)	1,19846*	0,08801	0,000		
	Diğer	1,29862*	0,10979	0,000		
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	-,47983*	0,06857	0,000		
	Haber-Sen (KESK)	,71863*	0,09338	0,000		
	Diğer	,81879*	0,11414	0,000		
Haber-Sen (KESK)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	-1,19846*	0,08801	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	-,71863*	0,09338	0,000		
	Diğer	0,10016	0,12678	0,859		
Diğer	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	-1,29862*	0,10979	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	-,81879*	0,11414	0,000		
	Haber-Sen (KESK)	-0,10016	0,12678	0,859		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 8: Üye Olunan Sendikalara Göre Siyasi Eğilim Anova Testi (Tukey)

		Subset for alpha = 0.05		
Üye Olunan Sendika	N	1	2	3
Diğer	22	1,9015		
Haber-Sen (KESK)	65	2,0744		
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200		2,3575	
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395			2,6658
Sig.		,312	1,000	1,000

Ek 9: Yönetici Unvanı ile Üye Olunan Sendika Arasındaki İlişki Ki-Kare Testi

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,063 ^a	2	0,002
Likelihood Ratio	15,806	2	0,000
Linear-by-Linear Association	8,556	1	0,003
N of Valid Cases	660		

Ek 10: “Sendikamda Üyelerin İsteklerine Önem Verilmektedir” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi (Games Howell)

Üye Olunan Sendika		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	-,669*	0,105	0,000	49,704	0,000
	Haber-Sen (KESK)	-1,667*	0,137	0,000		
	Diğer	-1,769*	0,194	0,000		
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	,669*	0,105	0,000		
	Haber-Sen (KESK)	-,998*	0,145	0,000		
	Diğer	-1,099*	0,200	0,000		
Haber-Sen (KESK)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,667*	0,137	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,998*	0,145	0,000		
	Diğer	-0,101	0,218	0,966		
Diğer	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,769*	0,194	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	1,099*	0,200	0,000		
	Haber-Sen (KESK)	0,101	0,218	0,966		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 11: “Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi (Games-Howell)

Üye Olunan Sendika		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	F	P
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	-,647*	0,114	0,000	35,295	0,000
	Haber-Sen (KESK)	-1,522*	0,137	0,000		
	Diğer	-1,531*	0,270	0,000		
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	,647*	0,114	0,000		
	Haber-Sen (KESK)	-,875*	0,148	0,000		
	Diğer	-,884*	0,275	0,017		
Haber-Sen (KESK)	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,522*	0,137	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,875*	0,148	0,000		
	Diğer	-0,009	0,286	1,000		
Diğer	Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	1,531*	0,270	0,000		
	Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	,884*	0,275	0,017		
	Haber-Sen (KESK)	0,009	0,286	1,000		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 12: Sendikal Bağlılık ile Yaş Değişkeni Anova Testi (Games-Howell)

Yaş		Mean Difference (I-J)	Std. Error.	Sig.	F	P
20-35	36-45	-0,04293	0,07424	0,939	3,159	0,024
	46-55	-0,21191	0,08655	0,070		
	56 ve üstü	-,27871*	0,10592	0,048		
36-45	20-35	0,04293	0,07424	0,939		
	46-55	-0,16898	0,08060	0,157		
	56 ve üstü	-0,23578	0,10112	0,100		
46-55	20-35	0,21191	0,08655	0,070		
	36-45	0,16898	0,08060	0,157		
	56 ve üstü	-0,06680	0,11047	0,930		
56 ve üstü	20-35	,27871*	0,10592	0,048		
	36-45	0,23578	0,10112	0,100		
	46-55	0,06680	0,11047	0,930		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 13: Sendikal Bağlılık ile Eğitim Değişkeni Anova Testi (Tukey)

Eğitim Düzeyi		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Lise	Önlisans	0,24956	0,20369	0,611
	Üniversite	0,42062	0,17676	0,082
	Lisans Üstü	,48316*	0,18469	0,045
Önlisans	Lise	-0,24956	0,20369	0,611
	Üniversite	0,17106	0,11397	0,438
	Lisans Üstü	0,23360	0,12592	0,249
Üniversite	Lise	-0,42062	0,17676	0,082
	Önlisans	-0,17106	0,11397	0,438
	Lisans Üstü	0,06254	0,07491	0,838
Lisans Üstü	Lise	-,48316*	0,18469	0,045
	Önlisans	-0,23360	0,12592	0,249
	Üniversite	-0,06254	0,07491	0,838

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 14: Sendikal Bağlılık ile Çalışma Süresi Değişkeni Anova Testi (Tukey)

Kaç yıldır kamu personeliniz?		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	F	P
1-5	6-10	0,01852	0,12590	0,999	3,412	0,017
	11-16	-0,14350	0,11782	0,616		
	17 ve üstü	-0,23013	0,11872	0,213		
6-10	1-5	-0,01852	0,12590	0,999		
	11-16	-0,16202	0,08323	0,210		
	17 ve üstü	-,24865*	0,08450	0,018		
11-16	1-5	0,14350	0,11782	0,616		
	6-10	0,16202	0,08323	0,210		
	17 ve üstü	-0,08664	0,07191	0,624		
17 ve üstü	1-5	0,23013	0,11872	0,213		
	6-10	,24865*	0,08450	0,018		
	11-16	0,08664	0,07191	0,624		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 15: Sendikal Bağlılık ile Unvan Değişkeni Anova Testi (Games-Howell)

Unvanınız		Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	F	P
Başpostacı	Gişe Büro Görevlisi	,54216*	0,14875	0,012	5,412	0,000
	Müdür	0,47562	0,15991	0,053		
	Postacı	0,17265	0,16189	0,892		
	Şef	0,36412	0,17431	0,310		
	Veznedar	0,32262	0,18787	0,528		
Gişe Büro Görevlisi	Başpostacı	-,54216*	0,14875	0,012		
	Müdür	-0,06655	0,08532	0,971		
	Postacı	-,36951*	0,08898	0,001		
	Şef	-0,17805	0,10996	0,590		
	Veznedar	-0,21955	0,13040	0,555		
Müdür	Başpostacı	-0,47562	0,15991	0,053		
	Gişe Büro Görevlisi	0,06655	0,08532	0,971		
	Postacı	-0,30296	0,10660	0,055		
	Şef	-0,11150	0,12464	0,947		
	Veznedar	-0,15300	0,14300	0,890		
Postacı	Başpostacı	-0,17265	0,16189	0,892		
	Gişe Büro Görevlisi	,36951*	0,08898	0,001		
	Müdür	0,30296	0,10660	0,055		
	Şef	0,19146	0,12718	0,662		
	Veznedar	0,14996	0,14521	0,904		
Şef	Başpostacı	-0,36412	0,17431	0,310		
	Gişe Büro Görevlisi	0,17805	0,10996	0,590		
	Müdür	0,11150	0,12464	0,947		
	Postacı	-0,19146	0,12718	0,662		
	Veznedar	-0,04150	0,15893	1,000		
Veznedar	Başpostacı	-0,32262	0,18787	0,528		
	Gişe Büro Görevlisi	0,21955	0,13040	0,555		
	Müdür	0,15300	0,14300	0,890		
	Postacı	-0,14996	0,14521	0,904		
	Şef	0,04150	0,15893	1,000		

*The mean difference is significant at the 0.05 level.

Ek 16: Sendikal Bağlılık ile Üyelik Süresi Değişkeni Anova Testi (Tukey)

Kaç Yıldır Sendika Üyesisiniz?	N	Subset for alpha = 0.05		
		1	2	3
1 yıldan az	68	3,0742		
1 yıldan-5 yıla kadar	124	3,2062	3,2062	
5 yıldan-10 yıla kadar	177		3,3936	3,3936
10 yıldan fazla	313			3,6207
Sig.		,526	,217	,091

Ek 17: Tüm Hataları Gösterir Model Modifikasyon Tablosu

Covariances: (Group number 1 - Default model)

Model modifikasyon 1.adım			
			M.I.
e20	<-->	e22	9,351
e19	<-->	e20	11,533
e18	<-->	e22	4,845
e18	<-->	e20	30,05
e17	<-->	e21	4,463
e17	<-->	e19	5,602
e16	<-->	e22	4,201
e16	<-->	e21	10,653
e16	<-->	e20	9,14
e16	<-->	e17	29,522
e14	<-->	e15	9,988
e13	<-->	e14	300,25
e12	<-->	e13	9,221
e11	<-->	e14	33,45
e11	<-->	e13	35,602
e10	<-->	e14	12,741
e10	<-->	e13	24,907
e10	<-->	e12	24,212
e10	<-->	e11	14,356
e9	<-->	e14	12,818
e9	<-->	e13	19,499
e9	<-->	e12	13,444
e9	<-->	e11	15,19
e9	<-->	e10	252,189
e8	<-->	e12	11,197
e8	<-->	e9	4,626
e7	<-->	e15	7,611
e7	<-->	e14	8,326
e7	<-->	e13	15,45
e7	<-->	e12	18,447
e7	<-->	e10	23,918
e7	<-->	e9	17,517
e6	<-->	e14	21,348
e6	<-->	e13	31,642
e6	<-->	e12	8,174
e6	<-->	e11	10,116
e6	<-->	e10	12,831
e6	<-->	e9	15,348
e6	<-->	e7	132,028

e5	<-->	e14	17,693
e5	<-->	e13	47,111
e5	<-->	e11	7,239
e5	<-->	e10	16,607
e5	<-->	e9	17,268
e4	<-->	e14	17,764
e4	<-->	e13	12,107
e4	<-->	e5	9,049
e3	<-->	e12	6,897
e3	<-->	e10	7,225
e3	<-->	e9	21,757
e3	<-->	e7	9,583
e3	<-->	e6	4,163
e2	<-->	e12	7,19
e2	<-->	e10	19,683
e2	<-->	e9	14,341
e2	<-->	e8	4,743
e2	<-->	e3	25,153
e1	<-->	e9	4,247
e1	<-->	e7	4,847
e1	<-->	e3	9,945
e1	<-->	e2	4,575

2.Adım

			M.I.
e20	<-->	e22	10,724
e19	<-->	e20	12,736
e18	<-->	e22	5,712
e18	<-->	e20	30,528
e17	<-->	e21	4,565
e17	<-->	e19	5,465
e16	<-->	e21	10,733
e16	<-->	e20	9,713
e16	<-->	e17	29,693
e14	<-->	e15	9,622
e12	<-->	e14	5,138
e12	<-->	e13	11,12
e11	<-->	e14	6,307
e11	<-->	e13	7,982
e10	<-->	e13	4,324
e10	<-->	e12	12,84
e8	<-->	e12	14,162

e8	<-->	e9	5,835
e7	<-->	e15	4,624
e7	<-->	e12	13,53
e7	<-->	e10	6,842
e6	<-->	e13	5,841
e6	<-->	e11	7,249
e5	<-->	e13	28,948
e5	<-->	e11	7,143
e4	<-->	e14	6,427
e4	<-->	e5	8,847
e3	<-->	e12	7,316
e3	<-->	e9	7,004
e2	<-->	e12	7,49
e2	<-->	e10	6,27
e2	<-->	e8	6,627
e2	<-->	e5	5,217
e2	<-->	e3	16,122
3.Adım			
			M.I.
e20	<-->	e22	7,827
e19	<-->	e20	13,956
e16	<-->	e22	4,096
e16	<-->	e21	7,915
e16	<-->	e20	8,102

e14	<-->	e15	8,263
e12	<-->	e13	7,554
e11	<-->	e14	7,546
e11	<-->	e13	6,549
e10	<-->	e12	12,584
e8	<-->	e12	13,569
e8	<-->	e9	5,739
e7	<-->	e15	4,628
e7	<-->	e12	13,593
e7	<-->	e10	6,876
e6	<-->	e13	6,564
e6	<-->	e11	7,231
e5	<-->	e14	11,757
e5	<-->	e11	4,328
e4	<-->	e14	4,241
e4	<-->	e5	10,371
e3	<-->	e12	7,767
e3	<-->	e9	7,146
e2	<-->	e12	8,128
e2	<-->	e10	6,588
e2	<-->	e8	7,106
e2	<-->	e5	4,551
e2	<-->	e3	15,784

Ek 18: Standartlaştırılmış Regresyon Ağırlıkları Tablosu

			Estimate	P
SB	<---	SiY	-0,978	***
SB1	<---	SB	0,923	***
SB2	<---	SB	0,853	***
SB3	<---	SB	0,919	***
SB4	<---	SB	0,052	0,186
SB5	<---	SB	0,788	***
SB6	<---	SB	0,376	***
SB7	<---	SB	0,286	***
SB8	<---	SB	0,875	***
SB9	<---	SB	0,678	***
SB10	<---	SB	0,764	***
SB11	<---	SB	0,303	***
SB12	<---	SB	0,801	***
SB13	<---	SB	0,625	***
SB14	<---	SB	0,569	***
SB15	<---	SB	0,077	***
SiY1	<---	SiY	0,519	***
SiY2	<---	SiY	0,219	***
SiY3	<---	SiY	0,118	***
SiY4	<---	SiY	0,816	***
SiY5	<---	SiY	0,517	***
SiY6	<---	SiY	-0,838	***

Ek 19: Kamu Görevlilerinin Yıllara ve Konfederasyonlara Göre Sendikalaşma İstatistikleri

Yıl	KESK		Türkiye Kamu-Sen		Memur-Sen		Diğer Konf.'ların Üye Sayısı	Genel Toplam Üye Sayısı	Toplam Kamu Görevlisi Sayısı	Toplam Sendika- laşma Oranı	Üç Konf. Toplamı	Üç Konf.' nın Genele Oranı
	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı	Üye Sayısı	Sendikalaşma Oranı						
2021	132.225	4,97%	430.183	16,18%	1.004.152	37,77%	152.424	1.718.984	2.658.555	64,66%	1.566.560	91,13%
2020	137.242	5,21%	426.100	16,18%	1.013.920	38,49%	146.361	1.723.623	2.633.931	65,44%	1.577.262	91,51%
2019	137.606	5,40%	413.339	16,22%	1.019.853	40,01%	131.846	1.702.644	2.549.094	66,79%	1.570.798	92,26%
2018	146.287	5,91%	394.423	15,95%	1.010.298	40,85%	122.310	1.673.318	2.473.461	67,65%	1.551.008	92,69%
2017	167.403	6,89%	395.250	16,26%	997.089	41,01%	124.581	1.684.323	2.431.228	69,28%	1.559.742	92,60%
2016	221.069	9,01%	420.220	17,14%	956.032	38,99%	159.613	1.756.934	2.452.249	71,65%	1.597.321	90,92%
2015	236.203	10,03%	445.729	18,93%	836.505	35,53%	160.591	1.679.028	2.354.314	71,32%	1.518.437	90,44%
2014	239.700	10,56%	447.641	19,72%	762.650	33,59%	139.973	1.589.964	2.270.558	70,03%	1.449.991	91,20%
2013	237.180	11,11%	444.935	20,84%	707.652	33,15%	78.254	1.468.021	2.134.638	68,77%	1.389.767	94,67%
2012	240.304	11,91%	418.991	20,76%	650.328	32,23%	66.038	1.375.661	2.017.978	68,17%	1.309.623	95,20%
2011	232.083	12,38%	394.497	21,04%	515.378	27,49%	53.144	1.195.102	1.874.543	63,75%	1.141.958	95,55%
2010	219.195	12,40%	369.600	20,91%	392.171	22,18%	42.396	1.023.362	1.767.737	57,89%	980.966	95,86%
2009	224.413	12,58%	375.990	21,07%	376.355	21,09%	40.314	1.017.072	1.784.414	57,00%	976.758	96,04%
2008	223.460	13,21%	357.841	21,16%	314.701	18,61%	34.395	930.397	1.691.299	55,01%	896.002	96,30%
2007	231.987	14,34%	350.727	21,68%	249.725	15,44%	23.024	855.463	1.617.410	52,89%	832.439	97,31%
2006	234.336	14,94%	327.329	20,87%	203.851	13,00%	13.883	779.399	1.568.324	49,70%	765.516	98,22%
2005	264.060	16,67%	316.038	19,95%	159.154	10,04%	8.365	747.617	1.584.490	47,18%	739.252	98,88%
2004	297.114	18,99%	343.921	21,98%	137.937	8,82%	8.910	787.882	1.564.777	50,35%	778.972	98,87%
2003	295.830	23,25%	385.425	30,29%	98.146	7,71%	9.444	788.846	1.272.267	62,00%	779.402	98,80%
2002	262.348	19,33%	329.065	24,24%	41.871	3,08%	17.486	650.770	1.357.326	47,95%	633.284	97,31%

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yayımladığı verilerden oluşturulmuştur.

Ek 20: “Bu sendikadaki yöneticilerin çoğuna güvenim ve inancım yok” Maddesine Verilen Cevapların Sendikalara Göre Dağılımı Anova Testi (Tukey)

Üye Olunan Sendika	N	Subset for alpha = 0.05			F	Sig.
		1	2	3		
Birlik Haber-Sen (Memur-Sen)	395	2,88			35,295	0,000
Türk Haber-Sen (Türkiye Kamu-Sen)	200		3,53			
Haber-Sen (KESK)	65			4,40		
Diğer	22			4,41		
Sig.		1,000	1,000	1,000		

*Ters puanlanmış sorulardandır.

ÖZGEÇMİŞ

Lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümünde gerçekleştirmiştir. Yüksek lisansını ise Hasan Kalyoncu Üniversitesi İşletme Anabilim Dalı'nda tamamlamıştır. 2017 yılında “Küreselleşme ve Yönlendirilen Tüketim” adlı kitabı yayımlamış, 2021 yılında da “Kamu Görevlilerinin Yeni Anayasadan Beklentileri” adlı kitapta bölüm yazarı olarak yer almıştır. 2006 yılından itibaren PTT’de çalışmaktadır. Yönetim Sistemleri alanında uzman olup (Kalite, Müşteri Memnuniyeti, İş Sağlığı ve Güvenliği, Çevre, Bilgi Güvenliği), eğitimler vermektedir. Orta düzeyde İngilizce bilmektedir.