

**Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Mücadelesinin  
Hukuksal Gelişim Süreci: 6289 Sayılı Kanun ve Sendikal Haklara  
Etkileri**

*Juridical Development Process of the Organisation Struggle of the  
Public Employees: Law No. 6289 and Its Effects on the Union Rights*

**Dr. Gökçe Cerev**

Karamürselbey Eğitim Merkezi Komutanlığı  
*Karamürselbey Training Centre Command Headquarters*  
*gcerev@hotmail.com*

Temmuz 2014, Cilt 5, Sayı 2, Sayfa: 24-39  
*July 2014, Volume 5, Number 2, Page: 24-39*

P-ISSN: 2146-0000  
E-ISSN: 2146-7854

©2010-2014

**İMTİYAZ SAHİBİ / OWNER OF THE JOURNAL**  
İsmail AKBIYIK  
(ÇASGEM Adına / On Behalf of the ÇASGEM)

**EDİTÖR / EDITOR IN CHIEF**  
Dr. Erdem CAM

**SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ / DESK EDITOR**  
C. Güliz BOZDEMİR

**TARANDIĞIMIZ İNDEKSLER / INDEXES**  
ECONLIT - USA  
CABELL'S DIRECTORIES - USA  
ASOS İNDEKS - TR  
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL  
KWS NET LABOUR JOURNALS INDEX - USA

**YAYIN TÜRÜ / TYPE of PUBLICATION**  
PERIODICAL - ULUSLARARASI SÜRELİ YAYIN  
**YAYIN ARALIĞI / FREQUENCY of PUBLICATION**  
6 AYLIK - TWICE A YEAR  
**DİLİ / LANGUAGE**  
TÜRKÇE ve İNGİLİZCE - *TURKISH and ENGLISH*

**PRINT ISSN**  
2146 - 0000  
**E - ISSN**  
2146 - 7854

**YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD**

Dr. Serhat AYRIM - ÇSGB  
Dr. Siddık TOPALOĞLU - ÇSGB  
Dr. Havva Nurdan Rana GÜVEN - ÇSGB  
Nurcan ÖNDER - ÇSGB  
Ahmet ÇETİN - ÇSGB  
Dr. Erdem CAM - ÇASGEM

**ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. Yener ALTUNBAŞ *Bangor University - UK*  
Prof. Dr. Mehmet DEMİRBAĞ *University of Sheffield - UK*  
Prof. Dr. Shahrokh Waleck DALPOUR *University of Maine - USA*  
Prof. Dr. Paul Leonard GALLINA *Université Bishop's University - CA*  
Prof. Dr. Douglas L. KRUSE *Rutgers, The State University of New Jersey - USA*  
Prof. Dr. Özey MEHMET *University of Carleton - CA*  
Prof. Dr. Theo NICHOLS *University of Cardiff - UK*  
Prof. Dr. Mustafa ÖZBİLGİN *Brunel University - UK*  
Doç. Dr. Kevin FARNSWORTH *University of Sheffield - UK*  
Doç. Dr. Alper KARA *University of Hull - UK*  
Doç. Dr. Yıldırım YILDIRIM *Syracuse University - USA*  
Dr. Sürhan ÇAM *University of Cardiff - UK*  
Dr. Tayo FASHOYIN *International Labour Organization - CH*

**ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR *Türkiye Bilimler Akademisi*  
Prof. Dr. Yusuf ALPER *Uludağ Üniversitesi*  
Prof. Dr. Cihangir AKIN *Yalova Üniversitesi*  
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ *Kırklareli Üniversitesi*  
Prof. Dr. Mehmet BARCA *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi*  
Prof. Dr. Eyüp BEDİR *Gazi Üniversitesi*  
Prof. Dr. Vedat BİLGİN *Gazi Üniversitesi*  
Prof. Dr. Toker DERELİ *Işık Üniversitesi*  
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ *İstanbul Şehir Üniversitesi*  
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ *İstanbul Üniversitesi*  
Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL *Bahçeşehir Üniversitesi*  
Prof. Dr. Tamer KOÇEL *İstanbul Kültür Üniversitesi*  
Prof. Dr. Metin KUTAL *Kadir Has Üniversitesi*  
Prof. Dr. Ahmet MAKAL *Ankara Üniversitesi*  
Prof. Dr. Sedat MURAT *İstanbul Üniversitesi*  
Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU *Çankaya Üniversitesi*  
Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU *Kocaeli Üniversitesi*  
Prof. Dr. Ali SEYYAR *Sakarya Üniversitesi*  
Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER *Selçuk Üniversitesi*  
Prof. Dr. İnsan TUNALI *Koç Üniversitesi*  
Prof. Dr. Cavide Bedia UYARGİL *İstanbul Üniversitesi*  
Prof. Dr. Recep VARÇIN *Ankara Üniversitesi*  
Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ *Emekli Öğretim Üyesi*  
Prof. Dr. Erinç YELDAN *Yaşar Üniversitesi*  
Doç. Dr. Aşkın KESER *Uludağ Üniversitesi*

**Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazar(lar)ına aittir.**  
**Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.**

*All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.*  
*The published contents in the articles cannot be used without being cited.*

## Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Mücadelesinin Hukuksal Gelişim Süreci: 6289 Sayılı Kanun ve Sendikal Haklara Etkileri

### *Juridical Development Process of the Organisation Struggle of the Public Employees: Law No. 6289 and Its Effects on the Union Rights*

Gökçe Cerev<sup>1</sup>

#### Öz

Türkiye’de kamu çalışanlarının mesleki, iktisadi, toplumsal ve kültürel haklarıyla çıkarlarını korumak için kurulan kamu çalışanları sendikalarının önemi günümüzde gittikçe artmaktadır. Kamu çalışanının, devlet ile vatandaş arasındaki bağlantı noktasında şekillenen fonksiyonel yapısı, kamu çalışanlarını toplumsal gelişim ve refah açısından önemli kılmıştır. Tarih boyunca Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu çalışanlarının örgütlenerek sendikalaşmaları çeşitli engelleme ve kısıtlamalarla karşılaşmıştır. Kamu çalışanlarının devlet ile oluşturdukları çalışma ilişkilerinin çerçevesi ve toplumsal rolleri onların diğer çalışanlardan farklı bir durumda olması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesi tarihsel gelişim süreci içerisinde hukuksal boyutu ile araştırılarak, 6289 sayılı kanun ile yapılan düzenlemelerle, kamu çalışanlarının sendikal haklarının geldiği en son yasal durum incelenmiştir. Kamu sendikacılığının örgütlenme sürecinin gecikmesi ile ortaya çıkan durum uluslararası metinler vasıtasıyla kamu çalışanlarının lehine dönmüş ve kamu sendikacılığının ilerleme sürecini güçlendirmiştir. Kamu çalışanlarının sendikal hakları doğrultusunda uluslararası belgelerle güvence altına alınan sendikal faaliyetler üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, kamu sendikacılığının bütün kamu çalışanlarını kapsar nitelikte genişletilmesi ve sosyal diyalog mekanizmasına işlerlik kazandırılması Türk kamu sendikacılığının gelişimi için önemli noktalar olarak ön plana çıkmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu, Kamu Çalışanı, Sendika, Sendikal Haklar

#### Abstract

Importance of the government employee unions protecting the professional, economical, societal and cultural rights and interests of the public employees in Turkey are increasing gradually. The functional structure of the public employees in the connection point between the government and the citizens has made the public employees important in terms of societal development and welfare. Syndication and organising of the public employees have encountered various preclusions and hindrances in Turkey as it were in the rest of the world throughout history. The frame of working relations and societal roles that the public employees established with the government have led to the result that they became different than the other workers. In this study, , the last legal status that the union rights of the public employees have reached with the regulations implemented with the law no. 6289 is examined by researching the organisation struggle of the public employees in Turkey, in the historical development process with its juridical dimension . The status, which has emerged due to the delay of organization process of public unionism, has gone in civil servants’ favour by means of international texts and strengthened the process of progress of public unionism. Removing the restrictions on the union activities, which are secured with international documents in line with the union rights of the civil servants and elaborating public unionism in a way to cover all civil servants and bringing the social dialog mechanism into effect, are the important points that stand out for development of Turkish public unionism.

**Keywords:** Public, Public Employee, Union, Union Rights

<sup>1</sup>Dr.,Karamürselbey Eğitim Merkezi Komutanlığı, gcerev@hotmail.com

## Giriş

Sendikal haklar kavramı, günümüz demokrasisi açısından, sınıflar arası mücadeleyi kurallara bağlayan ve çalışma ilişkisi içindeki tarafların çıkarlarını dengede tutarak, birbirleriyle karşılıklı etkileşim içinde olmasını sağlayan bir kavramdır. Bu karşılıklı etkileşimin işveren, çalışan ve toplumsal açıdan farklı boyutları bulunmaktadır. Kamu çalışma ilişkileri içinde ortaya çıkan etkileşim durumu, diğer çalışma ilişkilerine göre farklı boyutlar içermektedir.

Kamu hizmeti zaman içerisinde, devletlerin yönetim yapısı ile özdeşleşmiş ve toplumsal yaşam içerisinde önemli bir yere sahip olmuştur. Kamu hizmetinin ortaya çıkan bu önemli durumu nedeni ile bu hizmeti devlet adına yerine getiren kamu çalışanları da toplumun genel yapısı içerisinde kendilerine farklı yer edinmişlerdir. Kamu çalışanı kavramı, tanımlama açısından devletlerin kamu hizmetlerini yerine getirme anlayışına göre farklılık gösterse de, çalışma ilişkileri çerçevesinde ortaya koydukları emek açısından her zaman önemli bir yere sahip olmuştur. Kamu çalışanları toplumla devletin bütünleştiği noktada bir bağ oluşturarak toplumsal yapıyı doğrudan etkileyebilecek bir konumda bulunmuşlardır. Kamu görevlilerinin ortaya çıkan bu farklı ve etkili durumu onların örgütlenme mücadelesinde de ön plana çıkmıştır.

Kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesinin tarihsel gelişim süreci, diğer çalışanlara göre farklı gelişmiştir. İşçi sınıfının 19'uncu yüzyılın başlarından itibaren hak ve özgürlükleri için sürdürmüş oldukları mücadele ve örgütlenme arayışları, kamu çalışanı kesimine geç yansımıştır. Kamu çalışanlarında, işçi sınıfı gibi benzer hak arama ve örgütlenme mücadelesinin geç oluşmasını esas olarak iki noktada temellendirmek mümkündür. Bu iki temel nokta; devlet bürokrasisinin siyasal işlevi ve kamu çalışanlarının emeğinin niteliği olarak tanımlanabilir (Saylan,1975: 8).Kamu çalışanlarının devletin yapısı gereği işçi sınıfına benzemediği, devlete karşı örgütlenerek hak ve çıkar arama içerisinde bulunmasının olumsuz sonuçlar ortaya çıkaracağı düşüncesi sürekli olarak dünya genelinde hâkim olmuş, bu durum kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesine olumsuz yansımıştır. Kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hareketine karşı gösterilen bu itirazların dayandığı üç temel nokta bulunmaktadır. Bu noktalar, devletin egemenlik gücü, kamu hizmetinin ve kamu yararının sürekliliği ve kamu kesiminde çalışan ile çalıştırının (işveren) özdeşleşmesidir (Saylan,1975: 13-16).

Tüm bu yaklaşımlar eşliğinde kamu çalışanları zaman içerisinde örgütlenerek, çeşitli sendikal haklara kavuşmuşlardır. Kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesi günümüzde giderek artan bir şekilde devam etmektedir. Özellikle çalışma yaşantısı ile ilgili olarak Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşların ortaya koyduğu uluslararası belgelerde kamu çalışanlarının sendikal hakları vurgulanmış, bu kuruluşlara üye ülkelere sendikal haklar konusunda yükümlülükler getirmiştir.

### 1. Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Gelişim Süreci

Türkiye’de kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hareketi, diğer örgütlenme alanlarında olduğu gibi tarihin hemen her döneminde büyük baskı ve yasaklamalar ile karşı karşıya kalmıştır. İktidarlar, Osmanlı döneminden günümüze kadar kamu çalışanlarının örgütlenmesinden hep rahatsız olmuşlar, çeşitli engelleme ve kısıtlamalarda bulunmuşlardır (Eğitim-Sen, 2004: 18). Türkiye’de kamu çalışanlarını sendikal örgütlenme hareketinin başlangıcı ve gelişimi değerlendirildiğinde iki önemli durum ortaya çıkmaktadır. İlk olarak Osmanlı sonrası dönemde, Türkiye’de sendikal hareketin batı ülkelerine göre oldukça geç

bir zamanda oluşmaya başlaması (Işıklı, 2003: 175-177; Koç, 1998: 2), ikinci olarak da Türkiye’de kamu çalışanlarının sendikal hareketinin sık sık siyasi baskılar ile mevcut hükümetler tarafından engellenmesi veya kısıtlanmasıdır. Çalışmada Türkiye’de kamu çalışanlarının sendikalaşma çabaları yasal boyutu ile dört dönemde incelenmiştir.

### 1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Gelişim Süreci

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğunun mevcut yapısının durumu kamu görevlilerinin sendikalaşmasında önemli bir etkidir. Osmanlı İmparatorluğunda asker-sivil bürokrasinin tüm toplumsal katmanlar içerisinde ayrıcalıklı bir konumu olmuştur. İmparatorlukta asker-sivil bürokratlar, büyük bölüm itibarıyla iktisadi anlamda ücretli olmalarına karşın, siyasi ve sosyal olarak geleneksel “yönetenler-yönetilenler” ayrımı içerisinde “yönetenler” kısmında düşünülmekteydiler (Akşin, 1996: 7). Bu noktada “Osmanlı Mülkiye Memurlarının” Batı Avrupalı meslektaşlarından farklı bir türde toplumsal üstünlüğe sahip oldukları belirtilmektedir (Findley, 1996: 10).

Osmanlıda kamu görevlileri üzerinde yapılan bir çalışmada İstanbul’daki Hariciye Nezareti Memurları 1870’de 1,550 kuruş, 1880’de 1,174 kuruş, 1890’da 1,213 kuruş, 1900’da 1,230 kuruş, 1980’de 1,266 kuruş alırken işçiler 1880’de 320 kuruş, 1900’de 300 kuruş, 1908’de ise 330 kuruş dolayında ücret alıyorlardı (Findley, 1996: 340-341, Boratav, Ökcün ve Pamuk, 1984: 66). Bu durum İmparatorluk döneminde kamu görevlilerinin büyük bir kısmının toplumun diğer kesimlerinden daha çok gelir elde ettiklerinin ve daha yüksek yaşam standartlarına sahip olduklarının göstergesidir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde sendikal hareket geç başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğunun geç sanayileşmesi sonucu endüstri devrimi ile batılı toplumlara göre daha geç bir dönemde tanışmış bunun sonucu olarak da sendikal hareketin başlangıcı batılı toplumlara göre daha sonradan olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu işçi sınıfı ile de geç tanışmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda işçi sınıfı daha çok inşaat sektörü, madencilik ve kamu sektöründe ortaya çıkmıştır. Kamu sektöründe ücret karşılığında inşaatlarda, imalathanelerde, gemilerde, odun ambarlarında, fırınlarda, suyollarında ve benzeri işlerde çalışanlar ücretli işçilerdi. Bunların bir bölümü kapıkulu askeriydi. Yeniçerilerde ücretliydi, hatta yeniçerilerin ücretlerinin düşürülmesine kazan kaldırması işçi grevlerinin ilk biçimi olarak algılanabilmektedir. İmparatorlukta memur adı altında çalışanların çoğu aslında ücretli işçiydi (Koç, 1998: 2).

Osmanlı İmparatorluğunda 1871’de kurulan Ameleperver Cemiyeti birçok kaynaktan ilk sendikal faaliyet olarak gösterilse de gerçekte işçilerin kurmuş olduğu yardım amacı güden bir hayır kurumudur (Koç, 1998: 2; Çelik, 2004: 347). Osmanlı İmparatorluğunda bilinen ilk sendikal örgütlenme İstanbul’da Tophane fabrikasında işçilerce kurulan Amale-i Osmani Cemiyeti’dir. 1894-1895 yılları arasında kurulan bu sendikal hareket sayılabilecek örgüt daha sonra yönetim tarafından ortaya çıkarılmış ve dağıtılmıştır (Koç, 1998: 2).

1908 yılında çıkarılan geçici bir kanun olan Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat ve 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu ile kamuya yönelik hizmetlerde çalışan işçilerin sendikalaşması yasaklanmıştır (Koç, 1998: 2, Sülker, 1987: 23). Osmanlı İmparatorluğunun son zamanlarında artan savaşlar, bozulan ekonomik durum ve halkın yoksullaşması nedeni ile sendikal hareketler görülmemiştir. Sendikalaşmaya karşı oluşan baskıcı ve yasadışı tutumların da bu durumda etkisi büyük olmuştur. Aynı zamanda

olmayan sanayi ve tam olarak oluşmamış işçi sınıfı sendikalaşmanın oluşmamasının dönem içerisinde temel nedeni olmuştur.

## 1.2. Cumhuriyet Sonrası 1960 Yılına Kadar Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Gelişim Süreci

Cumhuriyetin kurulmasından sonra şekillenen cumhuriyet rejimi ile Osmanlı İmparatorluğu dönemine göre daha çağdaş bir sürece geçilse de, ülkenin genel olarak içinde bulunduğu durum tam olarak demokrasinin oluşmamasına neden olmuştur. Cumhuriyet rejimi ile oluşturulan 1924 Anayasasında kamu görevlilerinin ya da işçilerin sendikal hakları yönünde açıklayıcı bir metin bulunmamaktadır. Bununla beraber 1924 Anayasasının 70. maddesi ile dernek kurma özgürlüğü yasal güvence altına alınmıştır (Bingöl, 1993: 119).

1924 Anayasası ile beraber kamu görevlilerini ilgilendiren ilk yasa olan 788 sayılı Memurin Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanununun özünde ise; devlet memurlarının hizmet şartlarını ve aylıklarını düzenleyen bir kanun yapısı vardır. Daha sonra 1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı maaş kanunu ile çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 18.5.1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşlarını Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla Memuriyetler yirmi dereceye ayrılmış ve her dereceye ait maaşlar saptanmıştır (Makal, 2001: 66).1924 Anayasası ile beraber yapılan bu düzenlemeler kamu görevlilerinin sendikal haklarının dışında özlük haklarını ve çalışma şartlarını düzenlemiştir.1925 yılında kabul edilen Takriri Sükûn yasası ile örgütlenme hakkı dâhil olmak üzere pek çok hak yasaklanmıştır (Serim, 1995: 63-64).

Dönemin devlet politikasının tek parti sistemine dayalı, planlı ve devletçi bir ekonomik rejimi öngörmesi nedeniyle toplumsal sınıflaşmaya ve sınıf çıkarlarının savunulmasını kabul etmeyen bir politik sistemin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Yasası da dönemin oluşturduğu bu özelliklerden oldukça etkilenmiştir. İş yasasında sendikalarla ilgili bir maddeye yer verilmemiş, grev ve lokavt yasaklanmış, iş uyuşmazlıkları durumunda zorunlu hakem ve uzlaştırma sistemi benimsenmiştir (Tokol, 1994: 18). Kamu çalışanlarının sendikalaşması önünde yasal bir engelde 1938 yılında çıkarılan Cemiyetler Yasasıdır. Cemiyetler yasasının aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına dayalı cemiyetler kurulmasını yasaklaması ile o döneme kadar kurulan sendikal örgütlenmenin öncüsü sayılabilecek derneklerde ortadan kalkmıştır. Dernek kurabilmek hükümet iznine ve denetimine tabi olmuş, hükümetlere dernekler üzerinde geniş haklar sağlanmıştır. Aynı zamanda devlette, özel idarelerde ve belediyelerde, devlete bağlı kurumlarda çalışanlara dernek kurma yasağı açık bir şekilde getirilmiştir (Serim, 1995: 44).

Türkiye 1945 yılından sonra çok partili parlamenter demokrasi rejimine geçiş yapması ile beraber sendikal haklarda gelişim süreci kısmi olarak da olsa başlamıştır. 1938 tarihli 3512 sayılı Cemiyetler Kanununda “Sınıf esasına dayalı cemiyet kurulamaz” ifadesinin 4919 sayılı 5 Haziran 1946 yılında yapılan değişiklikle kaldırılması sendikal faaliyetleri ülke genelinde hızlandırmıştır(Serim, 1995: 44). Bu gelişmelerinin temelinde Dünya genelinde yaşanan değişikliklerin önemi büyüktür. 2. Dünya savaşının sona ermesi ile beraber dünya genelinde demokrasi anlayışının gelişmesi, sosyal devlet modelinin gelişerek özellikle işçilerin sendikalaşmasının artması Batı ve Doğu bloğu olarak adlandırılan iki ayrı ideolojiyi savunan iki kutuplu dünyanın oluşması Türkiye’yi de etkilemiştir. Bu durum ülke genelinde toplumsal değişime neden olarak örgütlenme anlayışını artırmıştır.

1947 yılında çıkarılan “5018 sayılı Sendikalar Yasası” sendikal özgürlüğü açık bir şekilde belirtmiş, sendikacılığa ve bir işyerinde birden fazla sendikanın kurulabilmesine izin vermiş, sendikalara girme ve çıkma serbest bırakılmış ve bunların hepsinin yanında olumsuz bir şekilde sendikal çalışmaları aşırı şekilde sınırlandırmıştır. Yasa ile sendikalar çalışma Bakanlığının kontrolü altına alınmış, uluslararası kuruluşlara üyelikler Bakanlar Kurulunun iznine bağlanarak, siyasi faaliyetlerle, her türlü grev kesinlikle yasaklanmıştır. Denetimlerde olumsuzlukla karşılaşın ve yasalara uymayan sendikalara geçici ve sürekli kapama cezası verilmesi yasada açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu durum genel olarak sendikalaşma çabasının bir görünümü olsa da dönemin sendikalarının güçsüz kalmasına yol açmıştır. Kamu görevlileri açısından yasaya bakıldığında, yasanın ikinci maddesinde işçi vasfı taşımayanların işçi sendikalarına üye olamayacakları belirtilmiş, işçinin tanımını 3008 sayılı İş Kanunundaki tanım olacağını açıklamıştır. 3008 sayılı İş Kanunu işçiyi bedenen çalışan kişi olarak belirttiği için başta memurlar olmak üzere fikren çalışanlar, aydınlar sendika kurmaktan alı konulmuştur. Kamu görevlileri için sendikal yasaklar dönem içerisinde de devam etmiştir (Işıklı, 1994: 152-156).

### **1.3. 1960-1980 Döneminde Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Gelişim Süreci**

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesinden sonra Türkiye temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı yeni bir Anayasa ile “demokratikleşme sürecine” başlamış ve farklı bir döneme girmiştir. Yeni anayasa ile sendikacılığın gelişimi için oluşan engellerden bazıları kaldırılarak, çalışanların fikirlerini serbestçe savunabileceği bir döneme başlangıç olmuştur (Işıklı, 1967: 87; Saylan, 1975: 21)

1961 yılında hazırlanan yeni anayasa ile beraber dönem içerisinde değişen ekonomik ve siyasal yapının sonucu, toplumsal ilişkileri düzenleyen yasal çerçevede de köklü değişiklikler yapılmış. 1963 yılında yasalaşan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu sendikal harekete yenilikler katarak, özellikle işçi sendikalarının önünü açmıştır. Dönem içerisinde yaşanan bu gelişmeler Kamu Görevlilerini sendikalaşması yolunda önemli kazanımlar elde etmesini sağlamıştır (Gülmez, 1990: 29-31; Serim,1995: 18-19). 1924 Anayasasının ağırlıklı olarak salt kişi hakları ve siyasi haklara yer veren yapısı yerine 1961 Anayasası temel haklar kapsamında sosyal ve iktisadi hakları da güvenceye alarak, yeni bir dönemin başlamasını sağlamıştır. 1961 Anayasasının 46. maddesinde yapılan düzenleme ile kamu çalışanlarına sendika hakkı tanınmıştır (Mihçioğlu, 1968: 7; Serim, 1995: 61).

1961 Anayasası geleneksel bir anlayış olan devlet memur anlayışı ile hareket ederek bazı ayrımlara gitmiştir. Bu geleneksel yapı içerisinde memurlar kamu hizmetini yerine getirmekte ve bu hizmetin kesintisiz olarak sürdürülmesi gerekmektedir. Bu nedenle işçi sendikacılığı ile memur sendikacılığı arasında farklı bir yasal düzenleme yapılmasına gerek duyulmuştur. Memurlar kamu hizmeti ifa ettikleri için ve bazı memurların ifa ettiği bu kamu hizmetlerinin önemi, niteliği ve düzeyi gibi sebeplerden dolayı sendikal haklardan sınırsız bir şekilde yararlanamazlar. Memurlar işçilerden farklı bir hukuksal statüde olduğu için, hakları ve yetkileri de değişiktir. Memurlar işçilerden farklı olarak tek yönlü bir yönetsel işleme, nesnel bir statü içinde göreve başlarlar. Memur sendikacılığı statü rejiminin felsefesine ve ilkelerine aykırı olmayan bir sendikacılık yapısında olması gerekmektedir (Gülmez, 1990: 85-87).

1961 Anayasası ile kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanınmış olmasına rağmen anayasasının Madde 46'da belirtilen yasanın çıkması 4 yıl sonra olmuştur. 8 Haziran 1965 tarihli, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası ile kamu görevlilerinin sendikalaşmasının yasal mevzuatı şekillenmiştir. 624 sayılı kanunun kabul edilmesi ile beraber kamu görevlileri hızlı bir şekilde sendikalaşmaya başlamışlardır. 1965 yılında 202, 1967'de 383, 1971 483 tane sendika kurulmuştur. Bu sendikaların 20 tanesi federasyon, üç tanesi konfederasyon şeklinde örgütlenmiştir. Sendikaların büyük çoğunluğu büyük şehirlerde kurulmuştur (Tortop, 1971: 175). Kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili olarak çıkarılan 624 sayılı yasa, memurların sendikalaşmasına olanak sağlasa da sendikaların doğal yapısını göz ardı ettiği ve sendikal faaliyetleri önemli ölçüde kısıtladığı için eleştirilmiştir.

624 sayılı yasadan sonra 14.7.1965 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kabul edilmiştir. 657 sayılı DMY hazırlanırken 624 sayılı yasanın sendikal faaliyetleri düzenleyen çerçevesinde kalınmıştır. 1961 Anayasası, kamu çalışanları açısından sendikal faaliyetlere izin verirken, grev hakkını yasal güvenceye almamış ve aynı zamanda grevi yasaklayıcı bir düzenlemede de bulunmamıştır. Bu düzenlemenin yasa ile yapılmasına olanak vermiş ve çıkarılan yasalarda yasa koyucu grev yasaklayıcı yönde tercih de bulunmuştur(Gülmez, 1990: 89; Serim 1995:4).

1961 Anayasasında her ne kadar sınırlı olsa da kamu görevlilerine tanınan sendikal haklar, 1971 yılında yapılan değişiklik ile "memur kuruluşları" düzeyinde örgütlenmeye indirilmiştir. 1971 yılında Askeri Müdahale ile 1961 Anayasasında bazı değişiklikler yapılmış Anayasasının 46. maddesinde bulunan "çalışanlar" ifadesi "işçiler" ifadesi ile değiştirilmiş, ikinci fıkrasında bulunan "işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin" sendika kurma hakkı fıkranın kaldırılması ile geri alınmıştır(Gülmez, 1990: 90; Işıklı, 1977: 47).

22.09.1971 tarihinde Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren Anayasanın geçici 16. maddesinin "kamu hizmetleri birliklerini düzenleyen kanunun Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay içinde çıkarılacağı" hükmünden yararlanarak "Kamu Birlikleri Kanun Tasarısı" meclisi sunulmuştur. Fakat 1980 sonrasına kadar herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. 1971 yılında Anayasanın 119. maddesi "Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar" şeklinde düzenlenmiş ve sendikal faaliyetler kesinlikle yasaklanmıştır (Gülmez, 1990: 90).

#### **1.4. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Yasal Gelişim Süreci**

1980 sonrası dünya genelinde ve Türkiye'de meydana gelen önemli değişiklikler sonucunda kamu sendikacılığı da önceki dönemlere göre farklı bir boyut kazanmıştır. 1980 yılından sonra ekonomik anlamda küreselleşmenin artmasının etkisi ile beraber ulus devlet anlayışının zayıflaması ve etki alanın daralması sonucuyla beraber uluslararası ilişkiler ve standartlar sermaye lehine gelişme göstermiş sendikal faaliyetlerin alanı daralmış ve neo-liberal politikaların etkisi artmıştır (Gülmez, 1990: 94).

1980 yılında yapılan askeri müdahale sonrası hazırlanan yeni anayasa da sendikal faaliyetler açısından değişikliklere yol açmıştır. 1982 anayasasında kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünde açık bir ifade yer almamıştır. 1982 Anayasasının 51. maddesi "işçi



ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler” ifadesi ile memurlardan söz etmemiş ve kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünde açık bir tanımlama veya yasaklamada bulunmamıştır. 1982 Anayasası, sendikal hakları Madde 51’de “Sendika Kurma Hakkı” Madde 53’de “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı “ ve Madde 54’te “Grev Hakkı “ olarak sadece işçiler açısından ele alarak güvence altına almış, kamu görevlileri hakkında bir düzenleme yapılmamıştır (Gülmez, 1990: 114; Serim 1995: 65-66).

1982 Anayasası sosyal devlet ilkesi açısından 1961 Anayasası dönemine göre daha da geri kalmış bir yapıya sahiptir. 1982 anayasasının 5. maddesi, sosyal hukuk devleti ilkesine yer vermiş, fakat 1961 Anayasası döneminde madde 10’da Temel Hakların Niteliği ve Korunması bölümünde devlete verilen “hazırlar” ifadesi 1982 Anayasasında 5. maddede devletin temel amaç ve görevleri kısmında “hazırlamaya çalışmaktır” şeklinde esnek bir ifade şeklinde kullanılmıştır (Gülmez, 1990: 114). Bu durum devletin benimsediği sosyal devlet anlayışının tam olarak oluşmamasına ve dolaylı olarak sendikal hakların tam olarak açıklanmamasına sebep olmuştur. 1982 Anayasasında kamu görevlilerinin sendikalaşması ile ilgili bir ifadenin yer almaması, herhangi bir sendikal serbestliğin veya yasağın ortaya çıkmaması nedeni ile yoruma açık bir şekle gelmiştir. Bu durum anayasal hakların belirlemiş olduğu asgari düzeydeki sosyal hak ve özgürlüklerin, yasa koyucu tarafından düzenlemelere gidilerek, yasal çerçevesinin belirlenebileceği ve genişletebileceğini göstermektedir. Anayasa mahkemesinin görüşleri de herhangi bir yasaklayıcı karar olmadıktan sonra, anayasa koyucu bir hak olarak düzenleyip güvence altına almasa bile yasa koyucu bu standartların altına inmeden bu alanı düzenlemekte özgürdür şeklinde olmuştur (Anayasa Mahkemesi, e1990/12, k1991/7, Resmi Gazete No:20.959).

Anayasa kamu görevlilerinin sendikal hakları yönünde bir düzenleme yapmasa da herhangi bir yasak koymayarak yasa koyucuya bu konuda düzenleme yapma yolunu açmıştır. 1982 Anayasasının 90’nuncu maddesi gereğince kanun hükmünde olan uluslararası sözleşmeler de yasa koyucuyu bu sözleşmelerle ilgili yasalar çıkarmaya ve yasama özgürlüğünü bu yönde kullanmasına yol açmaktadır (Gülmez, 1990: 118; Serim 1995: 120-121). 1980’li yıllardan sonra özellikle anayasanın 90ncı maddesinden yola çıkarak, imzalanmış olunan;

- İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
- Birleşmiş Milletler Belgeleri
  - İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
  - Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Hakları Sözleşmesi
- Avrupa Sosyal Şartı
- ILO Sözleşmeleri
  - 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi
  - 98 sayılı Toplu Pazarlık ve Örgütlenme Hakkı Sözleşmesi
  - 151 sayılı çalışma İlişkileri Sözleşmesi

gibi sendikal hakları derinden ilgilendiren temel sözleşmeler nedeniyle yasa koyucu bu konuda düzenlemeler yapmaya zorlanmıştır (Gülmez, 1990: 215). Kamu görevlileri

tarafından dönem içinde yasaklayıcı bir durumun olmaması sendikaların kurulabileceği yönünde yorumlanmış ve kamu görevlileri içerisinde örgütlenme hareketi başlatmıştır (Işıklı, 1990: 3).

1980 sonrasında kamu görevlilerinin sendikalaşmasının temelini “abece dergisi” başlatmıştır (Koç ve Koç, 2009: 68). 1986 yılında yayınlanmaya başlayan dergi eğitim ve öğretmen sorunlarının ancak örgütlü faaliyetlerle aşılabileceğini vurgulamış, temel düşünceleri ön plana çıkarmıştır. Çıktığı yıldan itibaren örgütlenmeye çağrı yapan derginin çabaları sonucunda 16 Şubat 1988 tarihinde Eğitimciler Derneği (Eğt-Der) kurulmuştur (Koç ve Koç, 2009: 68). Dernek döneminde 2908 sayılı Dernekler Yasasının yasakçı kuralları nedeniyle emekliler ve meslek dışı kalanlar tarafından kurulmuş aynı yasanın fahri üyelik düzenlemesi ile faaliyetlerini sürdürmüş ve “grevli toplu sözleşmeli sendika hakkı mücadelesi” için bir geçiş örgütü olmuştur (Gülmez, 2002).

1982 Anayasası toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını sadece işçiler için güvence altına alırken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddesi grev yasağının kamu görevlileri açısından yasal çerçevesini çizmiş ve önünü kapatmıştır. Bu durum anayasada sendikal faaliyetler için açık yorum bırakılsa da grev kamu görevlileri için yasal olarak kısıtlanmıştır. Gülmez (1994) Anayasanın grev yasağından bahsetmemesi ile ilgili görüşlerini temel hak ve özgürlükler konusunda karşıt kavram yoluyla yasaklama sonucuna varılamayacağını Anayasanın bu hakkı bir taraf için güvenceye almış olmasının farklı kesimlere yasakladığı anlamına gelmeyeceği şeklinde ifade etmiştir. Dönem içerisinde yeni oluşturulan anayasanın kamu görevlilerinin sendikalaşmasına getirdiği bakış açısı tartışılırken, kamu görevlilerinin sendikalaşma çabaları çoğalmış ve kurulan sendikaların yasal olup olmadığı tartışmalara yol açmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalaşmasına yönelik yasalama faaliyetleri hız kazanmıştır. Danıştay 1. Dairesinin Ekim 1992’de oybirliği ile aldığı kararda kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanıyan ILO sözleşmelerinin kabulünün Anayasaya aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Danıştay 10. dairesi Kasım 1992’de aldığı başka bir kararla, İçişleri Bakanlığının memurların sendika kurmalarını yasaklayan genelgesini temel hak ve özgürlükler kapsamında Anayasa’da yer alan bir hak olmadığı için kullanılmasının engellenemeyeceğini belirterek iptal etmiştir (Serim, 1995: 141).

Bu tartışmalar ve yaklaşımlar çerçevesinde 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına ilişkin ILO sözleşmesi ve 151 sayılı Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi usullerine ilişkin ILO sözleşmesi 1992 yılında TBMM tarafından kabul edilerek, onaylanmıştır (Serim, 1995:138). Bu durum kamu görevlileri sendikacılığı açısından çok önemli gelişmelere yol açmıştır. Çünkü Anayasanın 90. maddesindeki bağlayıcılık nedeni ile yasa koyucuyu düzenleme yapmaya zorlamıştır. 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği sonucunda kamu çalışanlarının sendikal hakları anayasal güvence altına alınmıştır. 23 Temmuz 1995 yılında 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının değiştirilmesine ilişkin 4121 sayılı kanunun kabul edilerek yürürlüğe girmesi sonucunda kamu görevlileri sendikalaşma konusunda önemli bir yol almış oldu (Serim, 1995: 138-140).

1982 Anayasası 1995 yılında yapılan bu değişikliğe kadar, sendikal hakların kişi yönünden uygulama alanının “işçiler” ile sınırlandırmış, “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” için sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını açıkça tanıyan ya da yasaklayan bir hükümde bulunmamıştır (Koç ve Koç, 2009: 7). 1982 Anayasasında 1995 yılında yapılan değişiklik ile 53. maddeye “kamu görevlilerinin kendi aralarında kurmalarına cevap verilecek olan sendikalar ve üst kuruluşlar” sözleri eklenmiş. Devlet memurları yasası da bu

yönde 1997 yılında değiştirilerek 22. maddesi “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilirler ve bunlara üye olabilirler” şeklinde düzenlenmiştir (Gülmez, 2002).

Bu düzenlemelerin sonucunda 2001 yılının içerisinde 1982 Anayasasının 51. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişiklik sonucu 51. madde;

“Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. Aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alanda ki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” şeklinde düzenlenmiştir (1982 Anayasası Md.51).

Bu anayasal düzenleme ile kamu görevlilerinin sendikal hakları 1961 Anayasasından sonra tekrar anayasal güvence altına alınmış ve yapılacak yasal düzenlemenin önünü açmıştır. Yapılan anayasal düzenlemeden sonra 12.07.2001 tarih 24460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun ile kamu görevlilerini sendikal faaliyetlerle ilgili bir yasaya kavuşmuştur (24460 Sayılı Resmi Gazete).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Kanunu 46. madde ve 8 geçici madde olarak yürürlüğe girmiştir. Toplam yedi kısımdan oluşan kanun kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri ile ilgili olarak geniş düzenlemeye yer vermiştir. Kanunun birinci kısmı amaç, kapsam ve tanımları, ikinci kısmı kuruluş esasları ve organları, üçüncü kısmı üyelik ve güvenceleri, dördüncü kısmı faaliyetleri, yasaklar ve idari kurulları, beşinci kısmı sendika ve konfederasyonların gelirleri, giderleri ve denetimini, altıncı kısmı toplu görüşmeyi ve yedinci kısmı ise çeşitli, geçici ve son hükümleri içermektedir (4688 Sayılı Yasa).

Kanunun birinci maddesinde; “Bu kanunun amacı, kamu görevlilerinin ortak, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerini hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı buldukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları düzenlemek” şeklinde olmuştur (4688 Sayılı Yasa Md.1) .

Kanunun kapsamının belirlendiği 2. maddesinde ise “Bu kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara

bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır” şeklinde düzenlenmiştir (4688 Sayılı Yasa Md.2) .

Kanun kurulacak olan sendikaların hizmet kolu esasına göre kurulabileceğini ve faaliyetlerini Türkiye çapında yapabileceğini belirtmiştir. Kanunun 5. maddesinde kurulacak olan hizmet kolları;

- Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri
- Sağlık ve sosyal hizmetler
- Yerel Yönetim hizmetleri
- Basın, yayın ve iletişim hizmetleri
- Kültür ve sanat hizmetleri
- Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri
- Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri
- Ulaştırma hizmetleri
- Tarım ve Ormanlık hizmetleri
- Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri
- Diyanet ve vakıf hizmetleri olarak belirlenmiştir.

4688 sayılı kamu görevlileri sendikaları kanunu 15. maddesinde sendikalara üye olmayacak personeli maddeler halinde belirtmiştir: Buna göre sendikalara üye olmayacak ve sendika kuramayacak kamu görevlileri;

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri.
- Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar.
- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcılarını, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlilerinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcılarını, belediye başkanları ve yardımcılarını.
- Yüksek Öğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Üniversite ve Yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcılarını.
- Mülki idare amirleri
- Silahlı Kuvvetleri mensupları
- Milli Savunma Bakanlığı ile TSK kadrolarında (JGnK ve SGK kadroları dâhil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri.
- MİT mensupları
- Bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları

- Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli.
- Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileridir.

Kanunun 20. maddesinde kamu görevlilerinin sendikalarına siyaset ve ticaret yasağı getirilmiş, kamu makamlarından, siyasi partilerden maddi yardım almaları veya vermeleri yasaklanmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunu grev ve toplu sözleşme olanak vermeyecek şekilde sadece, toplu görüşme yapmaya olanak sağlayacak şekilde oluşturulmuştur.

Yasanın 16. maddesinde sendika üyeliğinin sona ermesinden bahsedilmiştir. 16. maddeye göre sendikal üyelikten çekilmek serbest bırakılmış fakat sendika üyeliğinden çekilme isteğinin sendikaya bildirilmesini ve çekilme bildirimini alan sendikanın bu isteği kayıt defterine işleyerek, alındığına dair belgeyi üyeye vermeyi zorunlu kılmıştır (4688 Sayılı Yasa Md.16).

Yasanın 28. maddesinde “toplu görüşme” ve “yetki” konuları ele alınmıştır. Bu maddelere göre toplu görüşme tarafları kamu işveren kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı olduğu konfederasyonlar olarak belirlenmiştir. Toplu görüşme yetkisi, her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı olduğu konfederasyonlara verilmiştir. Toplu görüşme heyet başkanı konfederasyon başkanı olarak belirlenmiştir. En çok üyeye sahip sendika; diğer bir ifadeyle toplu görüşme yapacak yetkili sendika ÇSGB tarafından her yıl 31 Mayıs tarihi itibari ile sendika üye sayısının tespiti doğrultusunda, belirlenerek Temmuz ayında Resmi Gazetede yayımlanarak belirlenmektedir (4688 Sayılı Yasa Md.28).

4688 sayılı Kanun ile kamu görevlilerine sendikalaşma hakkı tanındıktan sonra, “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun uygulanmasına İlişkin Tebliğ” ve “Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” düzenlenerek 8.8.2001 tarih ve 24487 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanmıştır (24487 Sayılı Resmi Gazete).

## **2. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarında Geline En Son Yasal Nokta: 6289 Sayılı Kanun**

2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun kamu çalışanları için sendikal hakların gelişimine önemli etkisi olmuş, fakat eksik yönleri nedeniyle yetersiz kalmıştır. Bu nedenle zaman içerisinde eleştirilere uğramıştır. 4688 sayılı yasa da özellikle grev ve toplu sözleşme hakkını çalışanlara tanınmaması ve bu şekilde kamu çalışanlarının sendikal faaliyetin ve direnişin en önemli silahlarından yoksun bırakması; önemli bir eksik olarak ortaya çıkmıştır.

Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren mevcut siyasetçiler tarafından kamu çalışanlarına grev ve toplu sözleşme hakkının tanınacağı ve sendikacılığın daha modern bir şekilde, uluslararası sözleşmelerle uyumlu bir şekle getirileceği vaatlerinde bulunulmuştur. En son 2010 yılında ülke genelinde yapılan referandum sonrası çıkan sonuca göre anayasa değişikliğine gidilmiş ve 1982 Anayasasında yapılan değişiklik ile kamu görevlilerinin sendikal hakları yeni şeklini almıştır.

4.4.2012 tarihinde kabul edilen 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik yapılmasına dair kanun 11.04.2012 tarihinde 28261 sayılı Resmi Gazete’ de

yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (28261 Sayılı Resmi Gazete). 6289 sayılı kanun 35 maddeden oluşmaktadır. Kanunun birinci maddesi “25.6.2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun adı “**Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu**” şeklinde değiştirilmiştir” ifadesini bulundurarak açık bir şekilde Toplu Sözleşme kavramını ortaya koymaktadır. Madde 2’de 4688 sayılı kanunda yer alan “toplu görüşme” ifadesi “toplu sözleşme” olarak değiştirilmiştir. Bu yeni kanun ile kamu görevlilerine getirilen yeni sendikal hakları ve değişiklikleri maddeler şeklinde incelendiğinde (6289 Sayılı Kanun);

- Madde 4 ile 4688 sayılı kanunda yer alan sendika kurabilmek için en az 2 yıl kamu görevlisi olarak çalışma şartı kaldırılmıştır. Sendika kurucusu olabilmek için kamu görevlisi olmak yeni kanunla yeterli bir şekil olmuştur (Md.4).
- Kanunda; Genel kurul tarafından zorunlu organlara seçilen üyelerin ad ve soyadları, meslek ve görevleri, adresleri ile tüzük değişiklikleri ve açılan, kapatılan veya birleştirilen şubeler, sendika şubesinin, sendikanın veya konfederasyonun bulunduğu ilin valiliklerine ve ÇSGB otuz gün içinde bildirilir hükmü yer almıştır. Eski kanunda bildirilecek yerler arasında bulunan “Devlet Personel Başkanlığı” ibaresi yeni kanun ile kaldırılmıştır (Md.6).
- 6289 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucunda sendika şubesi genel kurulları ve üye sayısı bini aşan sendikaların genel kurulları delegelerle yapılabilir ibaresi eklenmiştir (Md.7).
- Sendika ve konfederasyonun olağan genel kurul toplantıları dört yılı aşmamak üzere tüzüklerde belirtilen şekilde yapılması belirtilirken; eski kanunun 10. maddesini düzenlenmiştir (Md.8).
- Sendikaya üye olamayacaklara “TBMM Genel Sekreterliği” ifadesi “TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı” şeklinde değiştirilmiş ve “100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları ve kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli” ibaresi çıkarılmıştır (Md.31).
- Sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesinin açıklandığı kanunun ikinci bölümünde “Kamu işvereni işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez.” Şeklinde değişiklik yapılmış, sendikal güvenceler artırılmıştır (Md.16).
- Kanunun dördüncü bölümü “Faaliyetler, Yasaklar ve Yönetme Katılma” olarak değiştirilmiş; “toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeterek” ibaresinin eklenmesi ile daha çağdaş bir şekle getirilmeye çalışılmıştır (Md.14).
- 4688 sayılı kanunun dördüncü kısım ikinci bölümünün başlığı “Yönetime Katılma” şeklinde değiştirilmiş ve metin yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile Kamu Personeli Danışma Kurulu şekillendirilmiştir. Kamu Personeli Danışma Kurulu, kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi amacıyla, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın

başkanlığında, en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanı ve Devlet Personel Başkanından oluşur. Toplu sözleşme konuları ile kurumsal konular dışında kalan ve kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konular, kurulda değerlendirilir. Kurul toplantılarını her yıl mart ve kasım aylarında yapar (Md.15).

- Yeni kanun ile kamu görevlileri açısından en önemli değişiklik bu madde ile yapılmış ve “toplu görüşme” başlığı altında şekillenen altıncı bölüm “toplu sözleşme” halini almıştır. Bu değişiklik ile toplu sözleşme “kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar” şeklinde tanımlanmıştır. Toplu sözleşme hükümlerini, toplu sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 2 mali yıl geçerli kılmıştır (Md.18).
- Toplu sözleşmenin tarafları olarak Kamu İşveren Heyeti, kamu idaresi adına taraf olurken kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılmaktadır. Kamu İşveren Heyeti; DPB’nin bağlı olduğu Bakanlığın Bakanı Başkanlığında, ÇSGB, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Bakan tarafından uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve DPB temsilcilerinden oluşur. Kamu görevlileri Sendika Heyeti ise, bağlı Sendikaların toplam üye sayısı itibariyle en fazla üyesi bulunan konfederasyonunun heyet başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları itibariyle birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından 15 gün önce Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Toplu sözleşmeyi imzalamaya her iki heyetin başkanı yetkilidir. İmzalanan sözleşme bölümleri ile ilgili olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz (Md.19).
- Toplu sözleşme görüşmeleri son rakamı tek olan yıllarda yapılır. Toplu sözleşme görüşmeleri, ağustos ayının ilk işgünü Kamu İşveren Heyeti Başkanınca belirlenen ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dâhil konfederasyonlara görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilen yerde başlanır ve en geç ağustos ayının son işgünü tamamlanır (Md.21).
- Toplu sözleşme görüşme sürecince görüşmeler toplu sözleşme ile sonuçlanmazsa üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konular üzerinde her iki heyetin başkanının imzaladığı tutanak tutulur. Toplu sözleşme görüşmeleri uzlaşmazlıkla sonuçlanıp, tutanak imzalanmazsa DPB tarafından tespit tutanağı tutulur. Tutanağın imzalanmasından üç işgünü içerisinde sözleşmenin ilgili hükümleri için uyuşmazlık konularında Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulabilir (Md.24).

Yapılan bu yasal düzenleme ile Türkiye’de kamu çalışanlarının örgütlenme çabaları en son yasal boyutuna ulaşmıştır. Kamu çalışanları açısından önemli düzenlemeler içeren 6289 sayılı kanun örgütlenme mücadelesinin gelecekteki şekillenmesine yön verecektir.

Özellikle 2012 yılında yapılan yasal değişiklik ile toplu sözleşme hakkına cumhuriyetin ilanından yaklaşık 89 yıl sonra kavuşan kamu görevlilerine grev hakkının uluslararası normlar gereği en kısa sürede tanınması gerekmektedir. Tarihsel süreç içerisinde kamu görevlileri dönemsel olarak iş yavaşlatma ve iş bırakma eylemlerinde bulunmuş olsa bile bu eylemleri tam olarak grev eylemi olarak tanımlayamayız. Zaten yasal olarak tanınmamış bir grevin uygulamada yasa dışı grev olacağı bunun sonucunda yapılan eylemin grev kavramı ile uyuşmayacağı bizce kabul edilmesi gereken bir olgudur. Bu bağlamda sendikal hakların en önemli noktası olan grevin tanınması bundan sonraki tarihsel gelişim süreci için önemli bir noktadır.

## Sonuç

Demokratik bir toplumun temel ölçütü, bütün sosyal grupların kendi çıkarlarını savunmak ve geliştirmek için özgürce örgütlenebilmeleridir. Kamu çalışanları da toplumda sosyal bir grup oluşturmakta, ortaya koydukları emek ile toplum yapısı içinde yer almaktadırlar. Bu temel anlayış ile çalışma ilişkileri sistemi içerisinde bulunan tüm tarafların sendikal hak ve özgürlüklere tam olarak sahip olması gerekmektedir. Bu durumun tam olarak gelişmediği toplumlar demokratik nitelik açısından eksiklikler taşır.

İşçi sendikacılığı hareketi zamanla toplumun diğer sosyal kesimlerine yayılmaya başlamıştır. Sanayide çalışan işçiler dışında tarım sektörü, hizmet sektörü ve kamu çalışanları buldukları mevcut sosyal durum için mücadeleye başlamışlardır. Bu aşamada devlet-memur ilişkisi temelinde; kamu çalışanlarının sendikal haklarının ilerlemesi gelişmiş ülkelerde bile kolay olmamıştır. Kamu sendikacılığı sosyal yaşamda kendine yer edinmeye çalışırken, devletle çatışma içinde olmuştur. Çatışmanın bir tarafında sendikal haklarını talep eden kamu çalışanları; diğer tarafında sahip olduğu güçten ödün verecek olan devlet olmuştur. Kamu sendikacılığının oluşuma başladığı ilk aşamada, uluslararası belgelerden de güç almaya başlaması ile ilerleme kazanmıştır. Bu durum karşısında devlet elinde bulundurduğu yetki ve güçten imtiyazda bulunarak, uzlaşma sağlamış ve kamu sendikacılığının açmak zorunda kalmıştır.

Osmanlı dönemi sonrası, çalışan diğer kesimlere göre daha geç örgütlenmeye başlayan kamu çalışanlarının örgütlenme arayışları, özellikle 1960, 1971 ve 1980 dönemlerinde yetersiz kalmış ve kısıtlanmıştır.

Kamu çalışanlarının örgütlenme mücadelesinde en büyük etkenlerden bir tanesi de uluslararası belgeler olmuştur. Uluslararası kuruluşlar ve bu kuruluşlar tarafından şekillenen sözleşmeler evrensel değerleri ortaya koyar. Ülkeler daha çağdaş ve demokratik bir yapıya sahip olmak ve gelişmek için bu değerler ekseninde hareket ederler. Değişen dünya kriterleri ve artan uluslararası baskılar doğrultusunda Türkiye Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde kamu çalışanlarına daha çok sendikal haklar tanınmıştır. Bu yönde yapılan kısıtlamalar Türkiye'yi uluslararası platformda zor durumda bırakmaktadır ve demokrasi ile insan hakları anlayışının tam olarak gelişmediğinin göstergesi olmaktadır.

Günümüzde kamu çalışanlarının örgütlenme arayışları emeğin bütünlüğü ve çalışanların birliği açısından ele alınmalıdır. Kamu çalışanlarının sendikal haklarının geliştirilmesi için;

- Kamu çalışanlarının sendikal hakları uluslararası belgelerde şekillenen normlar dâhilinde iyileştirmeli, özellikle grev hakkının tanınarak yasal çerçevesinin şekillendirilmesi gerekmektedir.



- Kamu sendikacılığının daha geniş bir kitleye yayılması için sendika üyesi olabilecek kamu çalışanı kısıtlaması kaldırmalıdır. Bu tip çalışanlara(Silahlı Kuvvetler, Emniyet v.b. personel) yasal çerçeve içerisinde örgütlenme hakkı tanınmalıdır.
- Türkiye’de devlet kamu çalışanına gereken özeni göstermeli, toplumsal refah için “Diyalog” mekanizmasını daha aktif bir şekilde getirmelidir.
- Kamu çalışanlarının sendikal haklarının geliştirilmesi siyasi vaatlerden çok demokratik bir hak olarak görülmeli ve örgütlenme teşvik edilmelidir.
- Sendika yöneticilerinin yasal güvenceleri artırılmalıdır.
- Kamu çalışanları yönetime daha çok katılmalıdır.

Tüm bu temel yaklaşımlar çerçevesinde, mevcut düzenlemeler iyileştirilerek, Türkiye’de kamu çalışanları daha geniş sendikal haklar ile daha büyük örgütlenme yapısına sahip olmalıdır. Kamu çalışma sistemi içerisinde bulunan tüm çalışanlara gerçek sendika hakları tanınmalıdır.

Kamu çalışanlarının toplum içerisinde edinmiş oldukları konum nedeni ile daha çağdaş ve ilerlemiş bir sendika hakkı sonucu elde edecekleri refah ve ilerleme toplumun tümüne olumlu yansıtacaktır. Kamu çalışma ilişkileri sendikal örgütlenme yönü ile diğer sektörlerle örnek olmalıdır.

### Kaynakça

Akşin, Sina (1996) **Türkiye’nin Yakın Tarihi**, ikinci Baskı, İmaj Yayın, Ankara.

Anayasa Mahkemesi Esas No Karar: 1990/12,K.1991/7, kt 4.4.1991,R.G.13.8.1991, [www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage.karar],Resmi Gazete No:20.959.

Bingöl, İrfan (1993) **Ülkemizde Anayasa Hareketleri**, Atak Ofset, Ankara.

Boratav, Korkut; Gündüz Ökcün ve Şevket Pamuk (1984) *Osmanlı ücretleri ve Dünya Ekonomisi: 1839-1913*, **Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 49-4, Nisan-Mayıs, Dost Yayınevi, Ankara.

Çelik, Nuri (2004) **İş Hukuku Dersler**, Beta Yayınları, İstanbul.

Eğitim-Sen Yayınları (2004) **Sendikal Örgütlenme Üzerine**, Sendikal Eğitim Dizisi 1, Ankara.

Findley, Carter (1996) **Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, Çev: G. Güven, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.

Gülmez, Mesut (1990) **Memurlar ve Sendikal Haklar-Türkiye’de ve Dünya’da**, İmge Kitapevi, Ankara.

Gülmez, Mesut (1994) **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Hakları:1926-1994**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Gülmez, Mesut (2002) *Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyum Sorunu*, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt:23-24, TODAİE Yayınları, Ankara.

Işıklı, Alpaslan (1967) **Toplu İş Sözleşmeleri ve Türkiye Ekonomisinde Yeri**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.

Işıklı, Alpaslan (1977) **Kamu Kesiminde Çalışanların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları**, TÖB-DER Ankara Şubesi Yayınları, Gündüz Matbaası, Ankara.

- Işıklı, Alpaslan (1994) **Türkiye’de Sendika Hareketi içinde Demokrasi Kavramının Gelişimi**, T.C. Kültür Bakanlığı Demokrasi Klasikleri Yayınları, Ankara.
- Işıklı, Alpaslan (2005) **Sendikacılık ve Siyaset**, İmge Kitapevi, Ankara.
- Koç, Yıldırım (1998) **Sendikacılık Tarihi**, Türk-İş Eğitim Yayın No: 1 Ankara.
- Koç, Yıldırım ve Canan Koç (2009) **KESK Tarihi-1 Risk Alanlar, Yolu Açanlar 1985-1995**, Epos Yayınları, Ankara.
- Makal, Ahmet (2001) *Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine ilişkin Gelişmeler 1923-1963*, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı:3.
- Mıhçıoğlu, Cemal (1968) **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Saylan, Gencay (1975) **Memur Sendikacılığı ve Türkiye Deneyi 1965-1971**, Töb-Der Eğitim Yayınları 3, Ankara
- Serim, Bülent (1995) **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Öteki Yayınevi, Ankara
- Sülker, Kemal (1987) **Türkiye’de Sendikacılık Tarihi**, Bilim Kitapevi, İstanbul.
- Tokol, Aysen (1994) **Türkiye’de Sendikal Hareket**, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Tortop, Nuri (1971) **Yönetim Bilimi II (Personel Yönetimi)**, Ankara.
- Turan, Kamil (1999) *Dünya’da ve Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Hukuki Gelişmeleri*, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:4, Sayı:4 Ocak.
- 1982 Anayasası
- 4688 Sayılı Kanun
- 6289 Sayılı Kanun
- 24460 Sayılı Resmi Gazete
- 24487 Sayılı Resmi Gazete
- 28261 Sayılı Resmi Gazete