

---

## 1965'TEN 12 EYLÜL 2010 HALK OYLAMASINA YASAKOYUCUNUN MEMUR SENDİKACILIĞINA BAKIŞ AÇISI VE ILO NORMLARI

---

Adnan MAHİROĞULLARI\*

### ÖZET

Türkiye’de memur sendikacılığı 1961 Anayasası’yla yasallık kazanmış; ilk memur sendikaları, “1965 Tarih 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”nun yürürlüğe girmesiyle kurulmaya başlamıştır. Ancak, memur sendikacılığı kısa ömürlü olmuş; 1971’de, Anayasa’nın 46. maddesinde yapılan değişiklikle memurlara verilen sendikal örgütlenme hakkı geri alınmıştır.

Memur sendikacılığı, 1992’de fiilen yeniden başlamış; bu tarihten sonra çok sayıda memur sendikası kurulmuştur. 2001’de, memur sendikacılığının yasal çerçevesini çizen 4688 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. 12 Eylül 2010 Halk Oylaması’nda memur sendikacılığıyla ilgili olarak Anayasa’nın 53. ve 54. maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

---

\* Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, e-posta: mahirogullari@cumhuriyet.edu.tr

Bu makalede, 1965’ten 12 Eylül 2010 Referandumu’na yasa koyucunun memur sendikacılığına bakış açısı irdelenmiş; memur sendikacılığıyla ilgili yasaların ILO normlarıyla çelişip çelişmediği ele alınmıştır.

*Anahtar Kelimeler:* Memur sendikacılığı, yasa koyucu, anayasa, bakış açısı, ILO normları

### ABSTRACT

#### POINT OF VIEW OF LEGISLATOR TOWARDS CIVIL SERVANT UNIONISM FROM 1965 TO 12 SEPTEMBER 2010 REFERENDUM AND ILO NORMS

The civil servant unionism in Turkey gained legislation with 1961 Constitution; the first syndicates began to have been established from 1965 in accordance with the coming into force of "1965 dated no.624 State Personnel Syndicate Law". But, the civil servant syndicalism was short-lived; the unionization right that was given to officers was retaken with the change in clause 46 of the Constitution in 1971.

The civil servant unionism restarted in fact in 1992; a number of civil servant syndicates were established after this date. In 2001, the law no. 4688 that draw the legal framework of the civil servant unionism came into force. In 12 September 2010 Referendum, the clause 53-54 titled "collective labour agreement" of the Constitution related to civil servant unionism was amended.

In this article, the point of view of legislator towards civil servant unionism was examined thoroughly; the situation towards ILO norm soft the laws that were legislated related to civil servant unionism were discussed.

*Key Words:* Civil servant unionism, legislator, constitution, point of view, ILO norms.

## RESUME

### DE 1965 AU REFERENDUM 12 SEPTEMBRE 2010 POINT DE VUE DU LEGISLATEUR AU SYNDICALISME DE FONCTIONNAIRE ET LES NORMES D'ILO

En Turquie, le syndicalisme de fonctionnaire a gagné la légalité par La "Constitution 1961". Les premiers syndicats sont établis en 1965 où « La loi des Syndicats de Personnels de l'état » no 624 est entré en vigueur. Mais, les droits syndicaux donné aux fonctionnaires sont annulés d'ici peu en 1971 par le changement fait dans le 46. article de la Constitution.

Le syndicalisme de fonctionnaire a recommencé, de facto, en 1992; après cette date, beaucoup de syndicats sont établis dans le pays. En outre, "La Loi no: 4688" relative à la syndicalisme de fonctionnaire est mise en vigueur en 2001. Enfin, on a changé les articles 53 et 54 de la Constitution par du Référendum « 12 Septembre 2010 »

Dans cette article, on a étudié point de vue de législateur au syndicalisme de fonctionnaire, de l'an 1965 au Référendum daté du 12 Septembre 2010. De même, on a traité si les lois relatives au syndicalisme de fonctionnaire sont en contradiction avec les normes d'ILO .

*Mots cl és: Syndicalisme de fonctionnaire, législateur, Constitution, point de vue, normes d'ILO*

## GİRİŞ

Memur sendikacılığı Türkiye'de oldukça geç başlamış; ilk memur örgütleri ancak 1965'te kurulabilmiştir. Siyasi irade, Cumhuriyetin ilk yıllarında işçi sendikacılığına gösterdiği olumsuz yaklaşımını, memur sendikacılığı için daha da bariz bir tavırla sürdürmüştür; Devlet'in himayesinde ve onun adına hareket eden, iktisadi ve sosyal durumları Devlet tarafından garanti altına alınan memurların sendikalaşmasını uzun bir süre gereksiz görmüştür.

1960 Askeri Müdahalesi sonrasında yeni bir anayasa hazırlamak üzere oluşturulan Kurucu Meclis'in aydınlar / sivil elitler ağırlıklı kompozisyonu, kuşkusuz Türk insanına çağdaş demokrasilerin olmazsa olmazı sayılan klasik kişi hak ve özgürlüklerinin yanı sıra ekonomik ve sosyal hakları da vermeye elverişli bir yapıda oluşmuştur. Bu bağlamda, Cumhuriyet'in kuruluşundan 1961'e kadar gündeme getirilmeyen memurların sendikal örgütlenme hakkı, Anayasanın sendikal örgütlenmeyle ilgili 46. maddesinde "Çalışanlar ve işverenler" ibaresiyle örgütlenme kapsamı geniş tutularak işçi ve işverenlerle birlikte memurlara da verilmiştir.

Ne var ki, anayasa koyucu tarafından memurlara bir çırpıda verilen sendikal örgütlenme imkanı, çağdaş demokrasilerde memurların sahip olduğu tüm hakları içermemiş; grevli toplu pazarlığın olmadığı, adeta göstermelik yasal bir düzenlemenin ötesine geçememiştir. Böyle bir yaklaşımda, 624 sayılı özel yasa çıkarılırken, yasa koyucunun memurlara tüm sendikal hakların verilmesinin devletin süreklilik esasına dayalı işlerini aksatacağı kaygısı etkili olmuştur.

Yasa koyucu, memurların sendikalaşmasındaki çekinceli ve ihtiyatlı tutumunu, 624 sayılı Yasa'yla ilgili birinci dönemdeki kadar olmasa da, 36 yıl sonra, kamu görevlilerinin örgütlenmesiyle ilgili 4688 sayılı Yasa'nın görüşülmesi sırasında da sürdürmüştür.

Bu makalede, 624 ve 4688 sayılı yasaların, keza 12 Eylül 2010 halk oylamasıyla Anayasa'nın 53. ve 54. maddelerinde yapılan değişikliğin TBMM görüşme tutanakları gözden geçirilerek Türk yasa koyucunun memur sendikacılığına bakış açısı ve memur sendikacılığıyla ilgili yasal mevzuatın 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleriyle çelişip çelişmediği incelenmiştir.

## I. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

### A. 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

1961 Anayasası'nın 46. maddesinde, memurların sendikalaşma hakkını güvence altına alan anayasa koyucu, kamu personelinin sendikalaşmasıyla ilgili özel Kanun'u, TBMM'nin ilk toplantısından

başlayarak en geç iki yıl içinde çıkarmayı öngörmüştür. Fakat, yasa koyucu, söz konusu kanun tasarısını süresi içinde görüşülmesine gereklilik duymamış; dolayısıyla 624 sayılı Kanun, ancak 1965'te yasalaşmıştır.

Memurların sendikalaşmasıyla ilgili kanun tasarısının TBMM'deki görüşme tutanaklarına bakıldığında yasa koyucunun son derece ihtiyatlı, hatta kaygılı, sonuç itibarıyla olumsuz bir bakış açısı sergilediği görülmektedir. Yasa koyucunun yaklaşımındaki kaygı ve ihtiyatlılığın temelinde, Türk kültüründeki "devlet" kavramının, değerler hiyerarşisinde en tepede yer alması, dolayısıyla örgütlenme hakkı verildiğinde memurun hak mücadelesi için kutsal sayılan devletle çatışma içine girebileceği varsayımı etkili olmuştur. Başka bir ifadeyle, söz konusu mantıkta, devlet memuru, devlete sadakatle bağlı, yine devletin asli unsurlarından biridir. Hukuki açıdan ise, işçilerde olduğu gibi Devlet'le memur arasında sendikalaşmaya cevaz verecek bir "hizmet akdi" ilişkisinin bulunmaması, yine memurun ekonomik ve sosyal durumunun "statü" esasına göre Devlet tarafından garanti altına alınmış olması, yasa koyucuyu kamu görevlilerinin sendikalaşmasında olumsuz düşünmeye itmiş olmalıdır. Memur sendikalarının yasal çerçevesini çizecek olan kanun tasarısının TBMM'ye sunulan başlığına bakmak bile, yasa koyucunun bu konudaki olumsuz mantığını anlamak için yeterlidir. Nitekim, tasarı, TBMM'ye "Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasarısı" başlığı altında ve hiçbir maddesinde "sendika" sözcüğü geçmeksizin (Gülmez, 2002: 51) sunulmuştur. Aynı kaygı, 18 yıl önce 1947'de Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan işçilerin sendikalaşmasıyla ilgili kanun tasarısı taslağında da yaşanmış; taslak, "İşçi ve İşveren Meslek Dernekleri ve Dernek Birlikleri Hakkında Kanun Tasarısı" (Gülmez, 1995: 214) adıyla TBMM'ye gönderilmiştir.

Devlet Personel Dairesi Başkanı Şükrü Adal, Cumhuriyet Senatosu'nda yapılan görüşmelerde tasarının hazırlanmasında etkili olan temel unsurun "kutsal devlet" ve "geleneksel memur anlayışı"na dayandığını açıkça vurgulamıştır.

"(...) Kısıtlamaların esasında, bir kamu görevi meselesi ortaya çıkıyor. Hakikaten bu personel sendikaları kanun tasarısını hazırlarken diğer devletlerin mevzuatından ve tatbikatından istifade ettik, ama daha

ziyade, bizim milli hususiyetlerimizi, devlet anlayışımızı, memur anlayışımızı da esas olarak aldık." (Gülmez, 2002: 55)

Adal, bir başka konuşmasında geleneksel memur anlayışına atfı yaparak, devletin sadık ve asli unsuru olan memurun devlete karşı eylemlerde bulunamayacağını, bu nedenle oluşturulmak istenen sendikacılığın, 1947'de TBMM'de işçi sendikacılığı kanun tasarısı görüşülürken vurgulandığı gibi "devlete karşı" değil, "devletle birlikte" ve "devletin yanında" bir sendikacılık olması gerektiğini söylemiştir.

"Bizim şunu düşünmemiz lazım; İmparatorluk devrinden beri memur anlayışımızı cumhuriyet devrine geçtiğimiz andan itibaren hesaba katarsak, bu sendika kanununda da memurlarımızı hükümetle karşı karşıya değil, yan yana getirmek suretiyle bir tanzim ameliyesine girişmemizde her durumda fayda vardır." (Gülmez, 2002: 56)

Üst düzey bir bürokrat olan Şükrü Adal'ın dışında, iktidar ve muhalefet mensubu, CHP'li Coşkun Kırca, Hilmi İncesulu, Adalet Partili İlhami Ertem, Ahmet Nusret Tuna gibi parlamenterler ağız birliği etmişçesine, memuru devletin önemli bir parçası sayan geleneksel memur anlayışını, oluşturulacak yeni sendikacılığa hakim kılınması doğrultusunda görüş bildirmişlerdir. CHP'li Hilmi İncesulu bu bağlamda yaptığı konuşmada "Kamu görevlilerinin kamu hizmetleriyle tamamen kaynaşmış, adeta 'mütememmim cüz' durumuna gelmiş olduklarından" bahisle, aynı yönde hükümler içeren tasarıyı parti grubu olarak destekleyeceklerini" (Gülmez, 2002: 54) söylemiştir.

Bu konuda, daha ilginç bir düşüncüyü, Devlet'le çatışmayan bir memur sendikacılığı anlayışını Coşkun Kırca dile getirmiştir:

"Mesela biz, personel sendikalarının sokaklarda maaşlarımız artırılсын diye gösteri yürüyüşleri yapmalarına bu konuyla mani oluyoruz. (...) Devleti, halkın nazarında müşahhas olarak temsil eden unsurun, yani memurların maaşlarını artıralım 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 artırmak istiyoruz' diye miting yapmasını kabul etmiyoruz." (Gülmez, 2002: 54)

Yine, tasarıda memurlara yasaklanması öngörülen toplantı ve gösteri yürüyüşüyle ilgili madde görüşülürken, CHP'li Sırrı Atalay, bu yasağın maddeden çıkarılmasını istemiş; AP'li Ahmet Nusret Tuna söz alarak, Atalay'ın görüşüne karşı çıkmıştır:

“Devlet'in memurlarından sendika kuranlar, yani devletin bünyesinde olan insanlar Devletin temelini torpillere 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 Devlet'in kendileriyle ilgili bir tatbikatından dolayı yürüyüş ve toplantı yapması adeta Devlet'in kendi bünyesi içinde kendine karşı ayağa kalkma gibi bir manzarayı doğuracaktır.” (Gülmez, 2002: 64).

Tasarının, sendika kurmaları ve sendikalara üye olmaları yasaklananların yer aldığı 7. maddesi görüşülürken, AP adına konuşan İlhami Ertem, tasarıdaki sendika hakkından yoksun bırakılmaları yerinde bulmuş; CHP'li Reşit Ülker ise, yasakları daha da genişletecek şekilde müsteşar ve genel müdürleri kapsayan dördüncü bent için müdür yardımcılarının da eklenmesini (Gülmez, 2002: 58) istemiştir.

Ne var ki, daha önceki konuşmalarında tasarıdaki kısıtlamaları savunan Adal, kısıtlamaların parlamenterler tarafından daha da artırılmasının istenmesi üzerine rahatsızlığını gizleyememiş; kraldan çok kralcı bir yaklaşım sergileyen parlamenterleri uyarmak durumunda kalmış:

“Devlet personel sendikalarından endişe edildiğini seziyorum. Halbuki, bu sendika kanunu mahiyeti itibarıyla 'çok masum' bir kanundur. (...) Endişeye hiç hacet yoktur ve dernekler hakkındaki kanundan farklı olarak sadece üyelerinin haklarını, münferit olarak üyelerinin haklarını kaza ve idare mercilerinde muhafaza ve müdafaa etmek gayesinden başka bir hüviyet taşımamaktadır.” (Gülmez, 2002: 49) şeklinde samimi bir itirafta bulunmuştur.

## B. 624 Sayılı Yasa Ve ILO Normları

624 sayılı Kanun'un yasalaştığı dönemde, Türkiye, sendikal örgütlenmeyle ilgili 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmelerden sadece 98 sayılı “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin

Sözleşme”yi onaylamıştır. Ne var ki, söz konusu sözleşme, 1951 yılında onaylamasına rağmen, yasa koyucu, 624 sayılı Kanun'da toplu sözleşme hakkıyla ilgili hiç bir düzenlemeye yer vermemiştir. Her ne kadar, Türkiye, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerini o yıllarda onaylamamış olsa bile, ILO Anayasası'nı 1932'de onaylayıp üye devlet niteliği kazanmış olması dahi, yasal düzenlemelerini ILO normlarına uygun hale getirme yükümlülüğü (Gülmez, 1988: 463) vardır.

Grevli toplu pazarlık hakkının 624 sayılı Kanun'da yer almamasında, yasa koyucunun memur sendikacılığına ihtiyatlı bakış açısı, keza gerek doktrinde, gerekse yasa koyucunun belleğinde toplu pazarlıkla doğrudan ilgili 98 sayılı Sözleşme'nin memurlara bu hakkı vermediği varsayımı da etkili olmuştur. 98 sayılı Sözleşmenin Fransızca metni Türkçe'ye çevrilirken 6. maddede yer alan “*La présente convention ne traite pas de la situation de fonctionnaires publics*” ifadesindeki “public” sıfatının “devlet yönetimi ve yüksek devlet görevi”yle ilgili ikincil anlamı olduğu ayrıntısı muhtemelen gözden kaçırılmıştır. Maddenin Türkçeye çevirisinde “fonctionnaires publics” ifadesi, “Devlet yönetimiyle ilgili memurlar” ya da “Devlet yönetiminde görev alan memurlar”<sup>1</sup> yerine, birincil anlamıyla “kamu görevlileri / memurlar” şeklinde çevrilmiş; dolayısıyla madde; (İş bu sözleşme, kamu görevlilerinin / memurların durumuyla ilgili değildir ) şeklinde anlaşılmıştır. Dolayısıyla 6. madde, 98 sayılı Sözleşme'nin İngilizce metinde olduğu üzere “*This convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State*” (Bu sözleşme, devlet yönetiminde görev alan kamu görevlilerinin konumuyla ilgili olmadığı gibi...) açık yazılmamıştır.

Başka bir ifadeyle, 98 sayılı Sözleşme'nin Fransızca metnindeki 6. madde, İngilizce metindeki gibi açık bir şekilde yazılmadığından Türk yasa koyucu, uzun bir süre, 1970'lerin başlarına kadar, tüm memurların

<sup>1</sup> Bkz. **Quillet-Flammarion dictionnaire usuel en couleurs**, Libraries quillet-flammarion, Paris 1973, s. 1275. Sözlükte, “public,que” sıfatının anlamları arasında “administration de l' Etat” ibaresi (Devlet yönetimi) yer almaktadır. Hatta, Türkiye'de güvenilir Fransızca sözlüklerden Tahsin Saraç'ın “Fransızca-Türkçe Büyük Sözlüğünde “public, que” sıfatının anlamlarıyla ilgili olarak “Charge publique” (Yüksek devlet memurluğu görevi ) örneği de verilmiştir. TDK, 1976 Ankara, C. II, s. 1051.

toplu sözleşme dışı tutulduğunu (Gülmez, 1996:153) düşünmüşlerdir. Aslında, Sözleşme'nin toplu pazarlık hakkı dışında tuttuğu memurlar, devlet yönetiminde görev alan "üst düzey memurlar"dır. Nitekim, ILO, toplu pazarlık hakkıyla ilgili daha sonraki yıllarda yayımladığı 1557 sayılı Fransızca raporun 285 (a) paragrafında "*Tous les agents de la fonction publique à l'exception de ce qui sont commis à l'administration de l'Etat, devraient de bénéficier du droit de négociation collective*" (Devlet yönetiminde görev alan memurlar dışında, tüm kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından yararlanması gerekir.) diyerek konuyu daha anlaşılır ve açık hale getirmiştir.

Netice itibarıyla, 624 sayılı Yasa, özü bakımından ILO normlarıyla uyum kaygısı duyulmadan hazırlanmış; sendikalara üye olamayacak memurların sayısı 185.000 gibi oldukça geniş tutulmuş (Tutum, 1968: 40), sendika yöneticilerine "yöneticilik teminatı" verilmemiş (Mihçioğlu, 1968: 71); üst örgütlerin uluslar arası sendikalara üyeliği izne bağlanmış; hak arama mücadelesinde "etkin direnme olanağı" (Mihçioğlu, 1968: 72) sayılan toplu pazarlık ve grev hakkının verilmeyişi bir tarafa, Anayasa'nın 28. maddesindeki "Herkesin önceden izin almaksızın silahsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkı"na rağmen, memurlara silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma imkanı dahi (Kalkandelen, 1968: 62) Kanun'un 14/i maddesiyle yasaklanmıştır

Neticede, o dönemdeki memur sendikalarının "tabela sendikacılığı"ndan öteye gidemediği, adeta göstermelik kuruluşlar olduğu doktrinindeki iki isim tarafından da dile getirilmiş: Metin Kutal:, "Sendikalar, sahip olduğu hak ve yetkiler bakımından bir mücadele organı olmaktan ziyade, idareyle işbirliğine çağrılan teşekküller olmuştur." (Kutal, 1969: 201) Mesut Gülmez ise (Gülmez, 1994: 39); "624 sayılı Kanun, anayasal bir yükümlülüğü yerine getirmek, daha açık bir deyişle yasak savmak amacıyla çıkarılmıştır." demişlerdir.

### **C. 1961 Anayasası'nın 46. Maddesinde Yapılan Değişiklikle Memur Sendikacılığının Son Bulması**

624 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle sendikalaşmaya başlayan memurlar, altı yıl sonra 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası

akabinde Anayasa'da yapılan biri dizi değişiklikle bu haklarını kaybetmişlerdir.

12 Mart 1971 Askeri Muhtırasıyla istifa etmek durumunda kalan Demirel Hükümeti yerine Nihat Erim'in başkanlığında teknokratlar hükümeti kurulmuştur. Ara dönem ürünü olan bu hükümet, 1968 sonrası giderek tırmanan toplumsal kargaşayı önleyebilmek bağlamında ilk tedbir olarak 1961 Anayasası'nda büyük çapta değişiklik yapma gereği duymuştur. Anayasa'nın 46. maddesinde de değişiklik yapılmış; memurlara sendikalaşma hakkı veren bu maddenin birinci fıkrasındaki "çalışanlar" ibaresi, 22.9.1971 tarih 1488 sayılı Kanunla "işçiler" olarak değiştirilmiştir. Ayrıca, 119. maddeye memurların siyasi partilere üye olma yasağı yanı sıra sendikalara da üye olamayacakları hükmü eklenmiş; Anayasa'nın 46 ve 119. maddelerinde yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihte 624 sayılı Kanun çerçevesinde kurulan sendikaların faaliyetleri sona ermiştir (Benli, 2003: 93).

Yasa koyucu, 46. maddenin I. fıkrasında yapılan değişikliğin gerekçesinde, sadece söz konusu değişikliği belirtmekle yetinmiştir. Memurların sendikalaşmasıyla ilgili özel düzenleme yapılmasını öngören II. fıkranın metinden çıkarılmasının gerekçesinde ise:

"Toplu sözleşme, grev, lokavt gibi müesseselere, işçi niteliğinin gereği olarak yer vermeye imkan olmayan kamu hizmetlileri kuruluşlarının gerçek manada sendikal bir faaliyette bulunmaları mümkün değildir. Şu halde, bu kuruluşların 'sendika' olarak isimlendirilmesi her şeyden önce kavram karışıklığına sebebiyet vermekte, ayrıca 'sendika' teriminin etkisiyle bu kavrama, olduğundan başka bir anlam verilmesi eğilimi ortaya çıkmaktadır.

Bu itibarla kamu hizmeti görevlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kuracakları tüzelkişiliklerin sendika olarak değil 'kuruluş' olarak isimlendirilmesi ve bu kuruluşların tabi olacakları hükümlerin özel bir kanunla düzenlenmesi uygun görülmüştür." (Gülmez, 2002: 110-111) denilerek, yeniden, sendika kavramına tahammül edilemeyen 1947 öncesine dönülmüştür.

Ara dönemin başbakanı Nihat Erim, bir radyo konuşmasında Anayasa'nın 46. maddesindeki değişikliklerden bahsederken, yasa

koyucunun bilinçaltındaki memur sendikacılığıyla ilgili resmi yaklaşımını itiraf etmiştir:

“Bizim anlayışımıza göre, sendika kurma hakkı işçi ve işverenlere aittir. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri mesleki dernekler kurabilirler. (...) Türkiye'nin şu aşamasında içinde bulunduğumuz ortamda zaten tartışmalı olan bu konuyu biz, mesleki menfaatlerini savunmak için memurlar dernek kursunlar, ama sendika kurmasınlar noktasına geldik.” (Gülmez, 2002: 109)

Erim, TBMM'de yaptığı bir konuşmada, memur sendikacılığıyla ilgili yasaklamaya dayalı yaklaşımını kısa ve öz olarak açıklama gereği duymuş;

“(…) Bugün Parlamentodaki siyasi partilerin büyük çoğunluğu, Türkiye'de memur sendikalarının bulunmasını uygun görmüyor, o noktada birleşiyoruz. Mesele bundan ibarettir.” (Gülmez, 2002: 124) demiştir.

Sonuçta, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun memurlara sendika kurma ve üye olma hakkını düzenleyen 22. maddesi 1972'de yürürlükten kaldırılmış; netice itibarıyla 624 sayılı Kanun, tamamen hükümsüz kılınmıştır.

Anayasa'nın 46. maddesindeki 1971 değişikliğini “kavram kargaşası” mantığına dayandıran yasa koyucu, 119. maddeye “İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir.” şeklinde bir son fıkra ekleyerek, en azından memurların örgütlenmesiyle ilgili yeni bir süreç başlatmak istemiştir. Bu bağlamda, 1972'de, başlıklarında “sendika” sözcüğü kullanılmadan yeni bir örgütlenme tarzı öngören gerek CHP Ankara Milletvekili Sakıp Hiçerimez ve 65 arkadaşı tarafından “Kamu Hizmetleri Personeli Birlikleri Kanunu Teklifi”, gerekse Hükümet tarafından “Kamu Hizmetleri Birlikleri Kanun Tasarısı” (Gülmez, 1994: 133-134) hazırlanmışsa da, bir türlü yasalaşamamış; kadük kalmıştır.

## II. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

### A. Memurlara Sendikal Örgütlenme Hakkının Verilmediği Dönem (1982-1992)

1982 Anayasası'nın “Sendika kurma hakkı” başlıklı 51. maddesinde, sadece “işçiler ve işverenler”e sendikal örgütlenme hakkı tanınmış; dolayısıyla memurların sendikalaşmasının önü kesilmiştir. Olağanüstü bir dönemin ürünü olan 1982 Anayasası hazırlanırken, ülkeyi 12 Eylül'e getiren koşulların göz önünde bulundurulduğu bilinmektedir. Bu nedenle, 12 Eylül öncesindeki toplumsal kargaşanın bir daha yaşanmaması adına anayasa koyucu, bazı temel hak ve özgürlüklerin kullanımında çekinceli davranmıştır. Örneğin, Anayasa Tasarısı'nın sendikal örgütlenmeyle ilgili maddenin görüşülmesi sırasında komisyon üyelerinin çoğu gibi, M. Fevzi Uyguner;

“Memurlara sendikalara girme hakkının verilmesi ya da verilmemesi meselesi düşünülürken memleketin 12 Eylül'den önce düştüğü durumun gözler önüne getirilmesinde fayda mülhaza edilmesini” vurgulamıştır.

Uyguner, biraz daha ileri giderek “Şimdi, tekrar memurları da katmak suretiyle 12 Eylül öncesine mi gelinmek isteniyor? Bunu merak ediyorum.” (Gülmez, 2002: 154) demiştir.

Diğer taraftan, Anayasa Komisyonu, memurlara sendikal örgütlenme hakkının verilmesinin henüz zamanı olmadığını, hazırlanan 200 maddelik Tasarı'nın 159. madde gerekçesinde “Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanınması da bugün için mümkün görünmemektedir.” diyerek yeni bir hak verilirken Türk siyasal hayatında teamülleşmiş “uygun zaman ve zemini kollama” mantığını da açıkça dile getirmiştir.

Bu bağlamda, memurlar, 1971 sonrası, Toker Dereli'nin ifadesiyle, her şeyi Devlet'ten bekleyen bir yaklaşımla “rıza yönelerek” (Dereli, 1975: 275) 12 Eylül sonrası ara döneminin de suskunluğuyla bir süre kendilerine örgütlenme hakkının verilmesi için yüksek sesle talepte bulunmamışlardır. Ancak, 1985'te “Kamu Çalışanları Sorunları Sempozyumu” ve 1990'da düzenlenen “Memur Sendikacılığı

Uluslararası Sempozyumları" gibi akademisyenler tarafından başlatılan çalışmalarda, Anayasa'da memurların örgütlenmesini yasaklayan açık bir hüküm olmadığı ileri sürülerek (Işıklı, 1985: 96) kamu personelinin örgütlenmesinde yeni bir süreç başlatılmıştır.

### **B. 87 ve 151 Sayılı ILO Sözleşmelerinin TBMM'de Onayı Sonrası Dönem (1992-2001)**

20 Ekim 1991 Genel Seçimleri öncesinde bazı siyasal partilerin seçim bildirgelerinde memurlara sendikal haklarının verileceğini taahhüt etmesi, memur sendikacılığının yasallaşma sürecini hızlandıran önemli bir etken olmuştur. Nitekim, 20 Ekim 1991 Genel Seçimleri'yle iktidar değişmiş; seçim bildirgelerinde "İşçi ve memur tüm çalışanlar için sendikal hak ve özgürlükler eksiksiz sağlanacaktır." (SHP, 1991: 28) diyen SHP ile "Sendikal hakların en demokratik şekilde ve ILO standartlarında ülkemizde var olmasını istiyoruz." (DYP, 1991: 77-78) diyen DYP, 20 Kasım 1991'de kurulan koalisyon hükümetinin ortakları olmuşlardır.

1991 sonlarında iktidarı oluşturan DYP-SHP Koalisyon Hükümeti'nin programında da kamu görevlilerine sendikal hakların verileceği kesin bir ifadeyle yer almış; dolayısıyla memurların örgütlenme hakkı dönüşü olmayan bir yola girmiştir. Demirel Hükümeti, memurların sendikalaşmasıyla ilgili duraksamaları aşabilmek amacıyla Danıştay'a başvurarak; "Anayasa'nın 51. maddesinin kamu personelinin de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanıp yorumlanamayacağı" konusunda görüş istemiştir. Danıştay I. Dairesi, 22 Nisan 1992 tarihli oybirliğiyle verdiği kararda, Anayasa'nın 51. maddesinin kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil etmeyeceğini belirtmiştir (Gülmez, 2002: 154). Dolayısıyla, Danıştay'ın 22 Nisan 1992 tarihli kararı, kamu görevlilerine örgütlenme hakkının verilmesi sürecinde önemli bir kilometre taşı oluşturmuştur.

Diğer taraftan, Hükümet, Danıştay'dan olumlu görüş aldıktan sonra, kamu görevlilerin örgütlenmesiyle doğrudan ilgili 87 ve 151 sayılı ILO Sözleşmelerini TBMM'de görüşme hazırlıklarına başlamış; 21.5.1992'de söz konusu iki sözleşmenin onaylanmasıyla ilgili tasarıları TBMM'ye sunmuştur. Sözleşmeler kabul edildikten sonra 11.12. 1992'de Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

19 Ocak 1994'te DYP-SHP ve ANAP gruplarınca ortak mutabakat sağlanarak 301 milletvekilinin imzasıyla Anayasa'nın sendikal haklarla ilgili maddeleri de dahil toplam 20 maddesinde değişiklik öngören teklif TBMM'ye sunulmuştur. Teklifte, Anayasa'nın toplu pazarlık grev ve lokavtla ilgili 53-54. maddelerinde memurlara grevli toplu pazarlık hakkı verecek şekilde değişiklik önerilmiş; ancak Anayasa Komisyonu, memurlara grev hakkı veren ifadeyi metinden çıkarmıştır.

Bu arada, Hükümet, kamu görevlileri sendikalarını yasal bir çerçeveye kavuşturmak amacıyla 15 Mart 1994'te, içinde kısıtlı da olsa grev hakkını tanıyan bir tasarımı, "Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanun Tasarısı" adıyla TBMM'ye sunmuş; ancak Anayasa Komisyonu, Tasarımı Alt Komisyona göndermiştir. Alt Komisyon, "Tasarının bu haliyle Anayasa'ya aykırı olduğunu", dolayısıyla önce Anayasa'da değişiklik yapılması gerektiğini öne sürmüştür. Alt Komisyon, bununla da yetinmemiş; yeniden 1947'deki mantığı çağrıştıracak şekilde, tasarının adını, sendika sözcüğü zikretmeden "Devlet Personeli Meslek Teşekkülleri Kanun Tasarısı" şeklinde değiştirmiştir. Tasarı Sağlık ve Sosyal İşler Komisyonu'nda iken, 24 Aralık 1995'te yapılan erken genel seçimler nedeniyle görüşülememiş; kadük kalmıştır.

Birincisi, 1996'da ANAYOL Koalisyon hükümeti döneminde, ikincisi 1997'de Refah-Yol Koalisyon Hükümeti, diğeri 1998'de ANASOL-D Koalisyon Hükümeti döneminde olmak üzere kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili üç kanun tasarısı daha hazırlanmış; ancak "grevli toplu pazarlık" hakkına yer verilmeyen söz konusu üç tasarı da yasalaşamamıştır.

### **C. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Dönemi**

Kamu görevlileri sendikacılığı, özel bir kanuna, 18 Nisan 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükümeti döneminde kavuşmuş; "2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" adıyla TBMM'de 25.6 2001'de kabul edilerek yürürlüğe sokulmuştur.

7 kısım, 46 madde ve 8 geçici maddeden oluşan 4688 sayılı Kanun, sendika hakkı ve toplu görüşme hakkını birlikte düzenlemiştir.

Yasa koyucu, 4688 sayılı Kanun'da da, bazı düzenlemelerde uluslararası sendikal normlarla uyum sağlayıp sağlamama noktasında endişe taşımamış; ihtiyatlı davranma yolunu izlemiş; tasarıdaki noksanlıkları kabul etmiş; ancak uygun zaman ve zemini kollama mantığı çerçevesinde veril(e)meyen hakların gelecekte verilebileceğini öngörmüştür. Bu mantığı, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı'nın TBMM'de görüşülmesi sırasında sadece iktidar milletvekillerinin değil, muhalefet milletvekillerinin konuşmalarında da görmek mümkündür.

Koalisyon ortağı DSP Grubu adına Evliya Parlak konuşmuş; tasarıda toplu sözleşme yerine "toplu görüşme" ifadesinin kullanıldığını, keza grev hakkının yer almadığını, bunun bir eksiklik olduğunu kabul etmiş; söz konusu eksiklikler için Anayasa'da değişiklik yapılması gerektiğini vurgulamıştır:

"Bu kürsüden, özellikle onlardan biri olmakla onur duyduğum tüm memur kardeşlerime seslenmek istiyorum. Bu yasa tasarısının hepimizce kabul edilen noksanlığı belki 'grev ve toplusözleşme' sözcüklerinin yer almamasıdır. Tahmin ediyorum şu Mecliste yer alan beş partinin beşi de bunda mutabıktır. Bugünkü koşullarda, Anayasamızın 53 ve 128. madde hükümleri meriyette, yürürlükte olduğu sürece bu toplu görüşmeden vazgeçip 'grev ve toplusözleşme' sözcüklerini yerleştirme olanağına sahip değiliz." (TBMM, 2001: 15-16)

Muhalefet partisi DYP Grubu adına Mehmet Dönen konuşmuş; tasarıda grevli toplu pazarlık hakkının olmamasına rağmen bunu bir ilk adım olarak kabul ettiklerini, dolayısıyla tasarımı engellemeyeceklerini söylemiştir.

"Gönül isterdi ki, bugün bu tasarı gerçekten çağdaş normlara sahip, toplu sözleşmeli grev haklı bir tasarı olsun. Ancak, biz bunu özellikle Plan ve Bütçe Komisyonunda çok uzun konuştuk, tartıştık; Doğru Yol Partisi olarak bu tasarıyı hiç olmazsa, bir ilk adım olması dolayısıyla engellememe ve bu yasanın çıkmasına engel olmama kararı aldık (TBMM, 2001: 17-18).

Koalisyon ortağı ANAP Grubu adına Ali Kemal Başaran konuşmuş; AB'ye katılım sürecinde kamu görevlileri sendikaları kanununun çıkarılmasının birinci sırada kısa vadeli hedefler arasında

olduğunu söyleyerek Anayasa'daki mevcut düzenlemeler çerçevesinde grevli toplu pazarlık hakkının tanınmasının mümkün olmadığına göre tasarının bir an önce yasalaşmasını istemiş; yasalaşmayla birlikte:

"Görüşmekte olduğumuz tasarının yasalaşmasıyla kamu çalışanları ve onların sendikaları önemli kazanımlar elde edecek, her şeyden önce, yaşanan kuralsızlık ve kargaşa tamamen ortadan kalkacaktır." (TBMM, 2001: 20-21) demiştir.

Koalisyon ortağı MHP Grubu adına Ali Işıklar konuşmuş; grevli toplu pazarlık hakkının yasa tasarısında yer almaması Anayasada gerekli değişikliklerin yapılmamasına bağlamış; şimdilik bardağın yarısını dolduralım." demiştir:

"Öyleyse, biz burada eksikleri de olsa, mutlak surette bardağın yarısını dolduralım. (...) Mademki, altı yıldan beri her hükümet geldiğinde, muhalefet iktidar bunu dedi; ama Anayasa değişikliği olmadı. O zaman hiç olmazsa, bu insanlara, kendilerini ifade edebileceği, masanın bir tarafına oturarak geri kalan haklarını isteyebileceği bu yapıyı vererek onların isteği, sizlerin ve Yüce Meclisinin teveccühüyle eksik kısmını da ileriki günlerde tamamlayarak eksikliği telafi edelim" (TBMM, 2001: 22)

Muhalefet partisi FP Grubu adına Mahfuz Güler konuşmuş; Güler, diğer parti sözcülerinden farklı olarak tasarının uluslararası sendikal normlarla çeliştiğini, bu nedenle tasarıya olumlu oy vermeyeceklerini bildirmiştir.

"Bu yasa tasarısıyla getirilmek istenen düzenleme bir aldatmacadır. Bu tasarıyla memurlarımızın, çalışanlarımızın herhangi bir kazanımları yoktur. Tersine sarı sendikacılığı özendirerek, memura pazarlık imkanı vermeyen, toplusözleşme ve grev imkanı tanımayan bu tasarı tamamen bir kandırmacadır. (...) Mevcut yasa tasarısı, halen kullanılan sendikal hakların bile gerisindedir. Bu nedenle tasarı geri çekilerek toplu sözleşmeli, grevli, özgürlükçü demokratik ve katılımcı bir yasa hazırlanmalıdır." (TBMM, 2001: 13-14).

Çalışma Bakanı Yaşar Okuyan ise; konuşmasının başında söz konusu tasarıyla memurlara tüm hakların verilemediğini, ancak bu şekilde bile tasarı yasalaşırsa önemli bir aşama oluşturacağını söylemiş, hatta, grev hakkı verilirse, devlete de lokavtı kullanma imkanının



doğacağını belirtmiştir. Konuşmasının devamında, milletvekillerinden, tasarının yasalaşmasının gerekliliğini, yaklaşan Uluslararası Çalışma Konferansı'na yetiştirilmesine bağlamıştır.

"(...) Eğer 'grev' dediğimiz vakit, onun hemen çağrışımı çalışma hayatındaki iş hukuku prensibi itibarıyla 'lokavt' kavramı da beraberinde gelir. Dolayısıyla, lokavtın olmadığı tek yönlü bir grevin tanınmasının ister işçi kesimi, ister kamuda çalışanlar itibarıyla söz konusu olmadığını biliyoruz. Her yıl, Cenevre'de ILO'nun düzenlediği konferansta Türkiye ile ilgili gündem belirlendiğinde, hemen hemen her sene kamu çalışanları sendikalarının kurulup kurulmadığı gündeme gelmektedir. Ben, 12 Haziran'da Cenevre'deki bu konferansa gitmeden önce çok arzu ederim ve temenni ederim ki, -taktir Yüce Heyetinizindir- bu yasa tasarısı kanunlaşmış olur." (TBMM, 2001: 24).

### **1. 12 Eylül 2010 Halk Oylamasıyla Anayasa'nın 53. ve 54. Maddelerinde Yapılan Değişiklik**

12 Eylül 2010 tarihli Halk Oylaması'nda Anayasa'nın "Toplu iş sözleşmesi hakkı" başlıklı 53 üncü maddesinin kenar başlığı "A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" olarak değiştirilmiş, maddenin üçüncü ve dördüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlükten kaldırılan üçüncü fıkra:

"128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54. madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni uygun idari veya kanuni düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun taktirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanamamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulu'nun taktirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir." (53.m/III).

Dördüncü fıkra:

"Aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz." (53. m / IV).

53. maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

"Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.

Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."

TBMM'nin 21 Nisan 2010 tarihli 90. bileşiminde "Anayasa'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi" hakkında siyasi parti grupları söz alarak 53. maddede yapılan değişiklikler üzerine partilerinin görüşlerini belirtmişlerdir.

MHP Grubu adına Mehmet Ekici konuşmuş; 53. maddede yapılan yeni düzenlemenin grev hakkı verilmediği için "kandırmaca" dan ibaret olduğunu dile getirmiştir.

"(...)Danıştay kararlarına rağmen grevsiz toplu sözleşme hakkını Anayasa'ya koyarak bu iktidar kimi kandıracağını zannediyor, gerçek niyetlerine hangi kesimleri alet edeceğini zannediyor?"

Yaptığınız tasarı sadece bir kandırmadan ibarettir. İyi niyetli ve çağdaş bir yorumla hareket etmiş olsaydınız, Anayasa'nın 53'üncü maddesinde ifadesini bulan toplu sözleşme ve 54'üncü maddesinde konu edilen grev hakkıyla ilgili düzenlemeyi memurları da kapsayacak hâle getirirdiniz ama niyetiniz üzüm yemek değil bağcı dövmekten ibaret ve bu gerçek gün gibi aşikâre düşmüş bir gerçektir." (TBMM Tutanak Dergisi, s. 42)

CHP Grubu adına Ali Rıza Öztürk, 53. maddeye konulan "toplular sözleşme" kavramının grev hakkı olmadan bir anlam taşımayacağını vurgulamıştır.

"(...)Grev hakkı olmadan toplular sözleşme yapmanın yaptırım gücü yoktur. Grev hakkıyla silahlandırılmayan toplular sözleşme kurumu, motorsuz güçtür, kalpsiz insan gibidir. Nasıl ki, kalpsiz bir insan yaşayamazsa, grev hakkı olmayan bir toplular sözleşme düzeninin yaşaması mümkün değildir değerli arkadaşlarım (TBMM Tutanak Dergisi, s. 44).

AKP Grubu adına Alaaddin Büyükkaya, maddeye yeni konulan "toplular sözleşme" hakkının önemli bir aşama olduğunu söylemiş; önceki dönemlerdeki iktidara mensup yasa koyucuların vurguladığı gibi "zamanla" gerekli düzenlemelerin yapılacağını belirtmiştir.

"(...)Peki, bu düzenleme ne gibi yenilikler getiriyor? Sendikalarımızın en temel görevi toplular sözleşme yapma hakkıdır. Toplular sözleşme yapma hakkı getiriliyor. "Görüşme" demiyorum, "toplular sözleşme hakkı" getiriliyor. Bu ilk defa oluyor Türkiye'de. Kamu görevlilerinin çalışma hukuku düzenlendiği zaman, bunlarla ilgili düzenlemeler yapıldığı zaman bu konuda gelişmeler de elbette sağlanacaktır. Ayrıca, biraz önce de belirttim, buradaki her türlü husus yasayla belirleneceği için, bundan sonra artık herkes, kamu görevlilerimiz, gerçekten de yasal bir güvence içerisinde çalışma hakkına sahip olacaklardır." (TBMM Tutanak Dergisi, s. 47)

BDP Grubu adına Özdal Üçer, Anayasa'nın 90. maddesi gereği, uluslararası sözleşmelerin mecliste kabul edilmesiyle iç hukukun parçası sayılacağını, dolayısıyla ek bir düzenleme yapmanın gereksiz olduğunu, aslında tüm çalışanların grevli toplular pazarlık hakkının mevcut olduğunu dile getirmiş; ancak grevli toplular pazarlık hakkının anayasal güvenceye kavuşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını istemiştir.

"(...)Evet, Anayasa'nın 90'ıncı maddesi de uluslararası hükümlerin esas alınması gerekliliğini ifade eder. Bunun için ekstra bir düzenleme yapmaya gerek yoktur. Aslında emekçinin, kamu çalışanlarının, işçilerin, memurların hem grev hakkı vardır hem de toplular sözleşme

hakkı vardır ama yedi yıllık AKP Hükümeti anayasal ibare söz konusu olduğu hâlde bunu gerçekleştirilmemiştir.

Evet, bu maddenin yeniden düzenlenerek uluslararası hukuk normlarına uygun olarak toplular sözleşme ve grev hakkının birlikte anayasal güvenceye kavuşturulması gerekmektedir." (TBMM Tutanak Dergisi, s. 48).

Devlet Bakanı Hayati Yazıcı eleştirileri değerlendirmiş; yetkili ağız olarak son sözü söylemiş; mevcut personel rejimi ve bazı zorluklar nedeniyle grev hakkının şimdi değil, uygun zaman ve zemin mantığıyla gelecekte Parlamento'da ele alınacağını belirtmiştir.

"(...) Toplular sözleşme getiriyoruz. Memurlarla masaya oturulacak ve toplular sözleşme şeklinde, görüşme değil, sözleşme şeklinde karşılıklı hak ve menfaatler imkânlar ölçüsünde tartışılacak, biçilecek ve bir noktaya varılacak. Ha, uzlaşma olmuyorsa Kamu Görevlileri Hakem Kurulu karar verecek.

Elbette ki bir yerde sendika söz konusu olduğu zaman onun uzantısı olarak grevden de söz etmek gerekir fakat Türkiye'de kamu personel rejimi, bu alandaki zorlukları biliyorsunuz Hükümetimiz, Parlamento gelecekte bu konuları da ele alacak, çalışanlarımız ve memurlarımız için en uygun sonuçları üretecektir." (TBMM Tutanak Dergisi, s. 48).

TBMM'nin 21 Nisan 2010 tarihli 90. bileşiminde Anayasa Değişiklik Teklifinin 7. maddesiyle " Grev hakkı ve lokavt" başlıklı 54. maddede yapılan değişiklik de görüşülmüş; söz konusu maddenin "Grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zarardan sendika sorumludur." ve "Siyasi amaçlı grev ve lokavt dayanışma grevi ve lokavtı, genel grev ve lokavt işyeri işgali ve diğer direnişler yapılamaz" şeklindeki 3. ve 7. fıkraları yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, bu maddede, yapılması öngörülen düzenlemede memurlara grev hakkını tanıyan bir değişikliğe gidilmemiştir.

54. madde değişikliğiyle ilgili MHP grubu adına Mehmet Ekici konuşmuş; ancak Ekici konuşmasında 54. maddede yapılması öngörülen değişiklikler üzerinde durmamış; Anayasa değişikliğiyle ilgili partiler

arasında mutabakat sağlanmamasından yakınmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, s. 75).

CHP Grubu adına işçi sendikası kökenli Cevdet Selvi konuşmuş; maddenin 3. ve 4. fıkralarının kaldırılmasını yetersiz bulmuş; 2008 yılında Uluslara arası Çalışma Konferansı'na giderken, Çalışma Bakanı'nın 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarda uluslar arası normlarla çelişen yönlerin düzeltileceği sözüne riayet edilmediği üzerinde durmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, s. 77).

BDP Grubu adına Mehmet Nezir Karabaş, memurlara toplu sözleşme hakkının veriliş grev hakkı verilmediğini ve teklifin sendikaların görüşü alınmadan hazırlandığını dile getirmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, s. 79).

AKP Grubu adına yine işçi sendikası kökenli Agah Kafkas konuşmuş; 53. maddede yapılan değişiklikle kamu sendikalarına toplu iş sözleşmesi hakkının verilmiş olmasının küçümsendiğinden yakınmış; kamu emekçilerine grev hakkının yine AKP tarafından gelecekte verileceğinden söz etmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, s. 80).

Netice itibarıyla, 53. ve 54. maddelerin görüşmelerinde gerek iktidar grubu adına konuşan sözcüler, gerekse Devlet Bakanı Hayati Yazıcı'nın konuşmalarında memur sendikacılığıyla ilgili daha önceki yasal düzenleme görüşmelerinde olduğu gibi grevli toplu pazarlık hakkının verilmesine ihtiyatla yaklaşmış; bu hakkın verilmesi bir kez daha, aşama aşama "uygun zaman ve zemine" bırakılmıştır.

## **2. 4688 Sayılı Kanun ve ILO Normları**

4688 sayılı Yasa, bir bütün olarak değerlendirildiğinde; bazı düzenlemeler uluslararası sendikal normlarla uyuşmakla birlikte, bazıları bu normlarla çelişmekte, çok sayıda kısıtlama ve yasak içermektedir.

Günümüz itibarıyla, 4688 sayılı Yasa'da ILO normlarıyla çelişen bazı düzenlemeler:

- a) 12 Eylül 2010 Referandumu'yla getirilen "toplular sözleşme" hakkının, taraflar arasında uyuşmazlık çıkması durumunda, çözümün zorunlu tahkime bağlanması,

- b) Grev hakkının olmayışı,
- c) Sendikalara üye olabilmek için memurun adaylık ve deneme süresini tamamlamış olma gerekliliği,
- d) Sendika kurucusu olabilmek için 2 yıl çalışma koşulu,
- e) Sendikalara üye olamayacakların listesinin oldukça geniş tutularak pozitif sendika özgürlüğünün kısıtlanması.

12 Eylül 2010 Halk Oylaması öncesinde, 53. maddeye 1995'te konulan üçüncü fıkra ile memurlara İdare'yle "toplular görüşme" imkanı sağlanmıştır. Ancak, İdare'yi bağlamayan, işlevsiz ve göstermelik "toplular görüşme" kavramının bulunduğu 3. fıkra Halk Oylaması'yla metinden çıkarılıp, memurlara hukuki sonuç doğurabilen "toplular sözleşme" hakkı verilmiştir. Toplu sözleşme hakkıyla, taraflar arasında uyuşmazlık çıkması durumunda son sözü Bakanlar Kurulu yerine "Kamu Grevlileri Hakem Kurulu"nun söylemesi öngörülmüştür. 1995'te 53. maddeye ilave edilen "toplular görüşme" mekanizmasına göre kısmen işlevsel ve memur sendikalarının lehine olan "toplular sözleşme" hakkı, uyuşmazlık durumunda zorunlu tahkim kurumu olan "Kamu Görevlileri Hakem Kurulu"nun devreye girmesini öngörmesi nedeniyle özgür toplular pazarlığın tüm unsurlarını taşımamaktadır.

4688 sayılı Kanun'da grev hakkına yer verilmemiştir. Gerçi, gerek 151, gerekse 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin metinlerinde grev hakkıyla ilgili açık bir düzenleme yer almamışsa da, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komisyonu'nun rapor ve kararları, ilke olarak tüm çalışanlar için grev hakkının 87 sayılı Sözleşme tarafından güvence altına alındığını ortaya koymuştur. (Gülmez, 2001: 15) Uzmanlar Komisyonu bu savını, 87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesinde yer alan "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler." ifadesine dayandırmış; ayrıca 3. maddedeki "çalışanlar" ibaresi, grev hakkını memurlar dahil tüm çalışanlara (Kutal, 2003: 151) tanımıştır.

Türk yasa koyucu, 4688 sayılı Yasa'da grev yasağından bahsetmemiş; ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesindeki "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasaktır." hükmü, keza Türk Ceza Kanunu'nun 236. maddesindeki

hükümle sürdürmüştür. Dolayısıyla, ILO Uzmanlar Komisyonu'nca 4688 sayılı Kanun'la ilgili olarak 2002'den itibaren Türk Hükümeti'nin dikkati çekilmekte; Yasa'da grev hakkına yer verilmemesi nedeniyle eleştirilmektedir.

4688 sayılı Kanun'un 3/a. maddesinde "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış" şeklindeki "kamu görevlisi" tanımında yer alan "adaylık ve deneme süresini tamamlama" koşuluyla pozitif sendika özgürlüğüne kısıtlama getirilmiştir. Söz konusu kısıtlama, 87 sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde ifade edilen "Çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşuluyla bunlara üye olmak hakkına sahiptirler." hükmüyle çelişmektedir.

Aynı şekilde, sendika kurucusu olabilmek için 2 yıl kamu görevlisi olarak çalışma koşulu da 87 sayılı sözleşmenin 2. maddesine aykırıdır.

Yasa koyucu, 4688 sayılı Kanun'un "Sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15. maddesinde, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerdeki açık hükümlere rağmen pozitif sendika özgürlüğünü önemli ölçüde kısıtlamıştır. 87 sayılı Sözleşme, örgütlenme özgürlüğüyle ilgili sadece "silahlı kuvvetler" ve "emniyet mensuplarını" istisna tutmuş; söz konusu sözleşmede öngörülen güvencelerin bu kesime hangi ölçüde tanınacağını ulusal mevzuata bırakmıştır.

151 sayılı Sözleşme'nin 1/2. fıkrası, "Görevleri izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görev ifa edenlere güvencelerin hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenir." ifadesiyle iki grup istisnayı kısmen genişletmiştir. Ne var ki, Türk yasa koyucu, 15. maddede, gizli görev ifa edenler, yönetimde izlenecek politikaları belirleyen üst düzey görevlilerin haricinde, Silahlı Kuvvetlerde çalışan sivil memurları, ceza infaz kurumlarında çalışan tüm kamu görevlileri, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan özel güvenlik personeli, 100'den fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin amir ve yardımcıları, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okul müdürleri ve yardımcılığı gibi önemli sayıda kamu görevlisini örgütlenme dışı tutmuştur. Uzmanlar

Komisyonu, 15.maddedeki sendikal özgürlüğü kısıtlayan hükümler nedeniyle 4688 sayılı Kanun hakkında eleştirilerini sürdürmektedir.

## SONUÇ

1961 Anayasasını hazırlayan elitlerin, gelişmiş demokrasilerde sahip olunan temel hak ve özgürlüklerin Türkiye'de de kullanılmasını öngören yaklaşımı, memurlara sendikalaşma hakkı verilmesinde birinci derece rol oynamış; ancak Anayasa'da memurlara tanınan örgütlenme hakkı, yasa koyucu tarafından bir dizi yasak ve kısıtlamalarla ayrı bir yasa halinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, pek çok düzenlemesinde çağdaş sendikal normlarla uyumlu olmayan 1965 tarih ve 624 sayılı Kanun'da sendikacılığa adeta "prototip" denilebilecek bir yasal çerçeve çizilmiştir.

1980 sonrası dönemde, anayasa koyucu, yeni Anayasayı hazırlarken, sendikal haklar konusunda bilinçli bir şekilde, ihtiyatlı davranarak bu hakkı sadece işçilere tanımıştır. Sonuçta memurlar rızaya yönelerek sendikalaşma hakkını bir süre yüksek sesle gündeme dahi getirmemişlerdir.

Memurların 1990'da fiilen başlattığı örgütlenme faaliyetleri, 2001'de 4688 sayılı Kanun'la yasal çerçeveye kavuşmuş; ancak, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, yasa koyucu, yine ihtiyatlı davranarak, memurlara sendikal hakları tam olarak kullandırmamış; bazı düzenlemeleri de çağdaş sendikal normlarla uyum sağlama kaygısı taşımaksızın yapmıştır. Kanun'da, olumsuz yönde en fazla dikkati çeken düzenleme, kuşkusuz 12 Eylül 2010 Referandumu'na kadar toplu görüşme yönteminin işlevsizliği ve 12 Eylül 2010 sonrası "toplular sözleşme" hakkının grevle desteklenmemesi olmuştur.

4688 sayılı Kanun'un kabul edildiği XXI. Yasama Dönemi TBMM'sinin kompozisyonu göz önüne alındığında; kamu çalışanları sendikalarında yöneticilik yapmış sekiz milletvekilinin bu dönemde Parlamento'da görev yaptığı bilinmektedir. Kaldı ki, bu milletvekillerinin çoğu, muhalefet partilerine değil, iktidar partilerine mensuptur; altı milletvekili, koalisyon ortağı MHP'li, biri DSP'lidir. İktidar partisine mensup yedi milletvekilinin tamamına yakın bir kısmı,

genel kurul görüşmeleri sırasında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı'ndaki olumsuzlukları gidermek için ilave bir çaba sarf etmedikleri, düşüncelerini dahi bildirmedikleri görülmüştür. O kadar ki, sendika kökenli milletvekillerinden sadece ikisi; MHP Manisa Milletvekili Mustafa Enöz ve RP Kocaeli milletvekili Mehmet Batuk, Tasarı görüşülürken değişiklik önergesi vermişlerdir. İşin ilginç yanı, iktidar partisi mensubu Mustafa Enöz ve arkadaşları tarafından verilen değişiklik önergelerinin büyük bir kısmı, görüşülmeden geri çekilmiş/çektirilmiştir.

Koalisyonu oluşturan iktidar partilerine mensup sendika kökenli milletvekillerinin sergiledikleri söz konusu davranış, aynı zamanda Türkiye'de sendika-siyasi parti ilişkilerinin uygulamada karşılıklı çıkara dayanmaktan uzak, partinin genel politikalarını aşamayacak derecede tek taraflı ve göstermelik ilişkiler olduğunun açık bir kanıtıdır. Başka bir ifadeyle, siyasi parti listelerinden seçilen sendika kökenli milletvekillerinin çabalarının, bugün için partilerinin genel politikalarında değişiklik yaptırabilecek boyuta henüz ulaşmadığını söylemek mümkündür.

Türk yasa koyucusunun tipik bir özelliği, mensup oldukları siyasal partilerin iktidarda veya muhalefette olmalarına göre farklı tavır sergilemeleridir. Örneğin, bazı siyasal partiler, iktidar dönemlerinde hazırlattıkları memur sendikaları yasa tasarılarında grevli toplu pazarlık hakkı bulunmamasına rağmen, muhalefetteyken bir önceki dönemdeki söylemleriyle çelişme pahasına bu hakkın mutlaka verilmesi gerektiğini savunmaktan geri kalmamışlardır.

Diğer bir özellik de, 1965'ten 12 Eylül 2010 Referandumu'na yasa koyucunun bilinçaltında yer alan, bazı haklar verilirken uygun zamanın kollanılması, keza olumsuz bir bakış açısıyla "Memura grev hakkı verilirse Türk kültüründeki kutsal devlet anlayışı yara alır veya devletin işleri aksar." kaygısının hala devam etmesidir.

12 Eylül 2010 Referandumu'yla 53. maddeye eklenen ve memurlara "toplu sözleşme" hakkı veren düzenlemenin, 54. maddenin birinci fıkrasında sadece işçilere tanınan grev hakkının memurları da kapsayacak şekilde desteklenmesi gerekir.

Netice itibarıyla, yasa koyucu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde olduğunu, keza 2004'te AB'den müzakere süreci alındığını ve bir süre sonra AB temsilcileriyle "temel haklar" başlıklı 23.dosyanın müzakere edileceğini göz önünde bulundurmalı, parlamentosunda onaylayarak Anayasa'nın 90. maddesi gereği iç hukukunun bir parçası haline getirdiği 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri ve çalışma hayatıyla ilgili diğer uluslararası sözleşmeler çerçevesinde memurlara artık grevli toplu pazarlık hakkını vermelidir.

## KAYNAKLAR

- BENLİ, Abdurahman (2003). "Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları" **Sosyal Siyaset Konferansları**, 46. Kitap, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul
- DERELİ, Toker (1975). **Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- DYP (1991), **Doğruyol Partisi Seçim Bildirgesi**, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1988). **Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye**, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut (1994). **Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994**, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLMEZ, Mesut.(1995). **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909-1961)**, Öteki Yayınevi, Ankara
- GÜLMEZ, Mesut (1996). **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, TODAİE Yayını, Ankara
- GÜLMEZ, Mesut (2001). "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 34, S. 3, Ankara.
- İŞIKLI, Alpaslan (1985). "Kamu Kesiminde Çalışanların Sendikal Hakları", **Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu 28-29 Aralık**, Ankara.
- KALKANDELEN, Hayrettin (1968). **Sendikalar ve Kamu Hizmetinde Sendikacılık**, Şenyıldız Matbaası, Ankara.

- Kamu Çalışanlarının Sesi**, S. 10, Ekim 2004, KAMU-Sen Yayını, Ankara.
- KUTAL, Metin (1969), "Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 20. Kitap, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.
- KUTAL, Metin (2003). "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları", **Sosyal Siyaset Konferansları**, 45. Kitap, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1968) **Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- SHP (1991). **Sosyal Demokrat Halkçı Parti Seçim Bildirgesi**, Ankara.
- TBMM Tutanak Dergisi** (2001), 21. Dönem, 3. Yasama Yılı, C. 68, 25.6.2001 tarihli 124. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi** (21 Nisan 2010), 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 90. Birleşim.
- TUTUM, Cahit (1968) "Türkiye'de Memur Sendikaları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 2, Ankara
- <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem 21/yil 3/b.114>.