

DR. CEYHUN KONAK

(KAVRAMSAL, TARİHSEL ve GÜNCEL SORUNLAR
AÇISINDAN)

**KAMU GÖREVLİLERİ
SENDİKACILIĞI**



**FİLİZ KİTABEVİ
İSTANBUL
2025**

Şubat 2025

ISBN: 978-625-5957-36-8

BASKI - CİLT

Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Matbaacı Sertifika Numarası: 77398

YAYINLAYAN



Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Cemal Yener Tosyalı Cad. No: 57/A (113)
Vefa-Fatih/İSTANBUL
Tel: (212) 527 0 718
(850)441 0 359
Faks: (212) 519 20 71

www.filizkitabevi.com
bilgi@filizkitabevi.com
Yayıncı Sertifika Numarası: 77398

Copyright© Bu kitabın Türkiye'deki yayın hakları Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım Petrol Ürünleri San. ve Tic. Ltd. Şti.'ne aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve paragrafı kısmen veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile veya başka herhangi bir şekilde çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan iktibaslar yapılamaz. Normal ve kanunî iktibaslarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

ÖNSÖZ

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

Türkiye’deki kamu görevlileri sendikacılığının mevcut durumuna ilişkin sorunları temel başlıklara indirgemek için geriye gidilmelidir. Bu yolculuk aynı zamanda Türk Demokrasisine dair bir panorama sunmaktadır. Günümüz örgütlü toplum anlayışına yönelik eleştiriler ekonomik, sosyal ve siyasal pencereden aynı hikâyeyi resmetmektedir. Fakat resmin bütününe görebilmek ise çok geniş bir bakış açısıyla olabildiğince geçmişten bugüne bakmayı gerektirmektedir.

Bu kitap salt kamu görevlileri sendikacılığını anlatma gayesi gütmemiş, esasında örgütlü toplum olmanın ne anlama geldiğine dair sorunsalı açıklama gayreti gütmüştür. Fakat bu çaba, toplum nazarında derin yanılğı ve hatalı bilgilerle mücadeleyi gerektirirken, diğer yandan Cumhuriyet öncesinden itibaren sürekli kesintiye uğrayan bir demokratikleşme; temel hak ve hürriyetlerin elde edilmesinin görünmeyen ama ağır yükünü kaldırma amacını da taşımaktadır.

Bu çerçevede, yazım süreci pek çok meşakkat barındıran bu çalışmanın ortaya çıkmasında büyük katkısı olan, yönlendirmeleri ile her daim destek aldığım kıymetli hocam ve doktora tez danışmanım Prof. Dr. Sayım Yorğun’a, her çalışma talebimde beni kırmayıp saatler boyu alaka gösteren Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu’na, kendisini Kocaeli Üniversite’sinde her ziyaret edişimde çalışma üzerine detaylı incelemede bulunduğumuz ve pozitif enerjisi ile şahsıma sürekli moral veren Prof. Dr. Abdulkadir Şenkal’a, kıymetli önerileri ile çalışmaya destek veren Prof. Dr. Mustafa Aykaç ve Doç Dr. Doğa Başar Sarıipek’e, ne zaman acil bir yardıma ihtiyacım olsa kendilerini çekinmeden arayabildiğim ve çalışma tamamlanana kadar çok rahatsız ettiğim Doç. Dr. Osman Akgöl ve Dr. Muhammet Erkam Kocakaya’ya, kendisinden Türk Siyasal Hayatı dersini aldığım, sendikacılık konusundaki çalışmalarından faydalandığım ve doktora sürecimde de yönlendirmelerinden istifade ettiğim Prof.

IV

Dr. Mehmet Öznur Alkan'a, bana Prof. Dr. Sabri Fehmi Ülgener'i tanıtan ve düşün dünyamda birçok konuyu yeniden sorgulamamı sağlayan, kendisinden ziyadesiyle etkilendiğim Prof. Dr. Ahmet Güner Sayar'a, bu çalışmanın ortaya çıkmasında çalışmalarından çokça istifade ettiğim başta Prof. Dr. Mesut Gülmez ve Prof. Dr. Metin Kutal olmak üzere literatüre katkı sağlayan bütün hocalarıma, bu tezde çalışmalarından yararlandığım araştırmacılara, üzerimde ilkokul öğretmenim Nazım Çuhalı'dan bugüne kadar emeği olan, bu noktaya ulaşmamı sağlayan bütün hocalarıma,

Beni yetiştiren, üzerimde sonsuz emeği olup haklarını ödeyemeyeceğim Annem ve Nenem'e; manevi destek aldığım çocuklarım Ömer ve Ali'ye, kardeşim Özgür'e, gönül dostlarıma ve sürekli desteğini gördüğüm eşim Zeynep'e minnettarlığımı sunarım.

Dr. Ceyhun KONAK
İstanbul, 2025

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	III
İÇİNDEKİLER	V
TABLolar LİSTESİ.....	IX
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR LİSTESİ	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKALAŞMASI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	7
1.1. Kamu Görevlisi Kavramı	8
1.1.1. Memur Kavramı	14
1.1.1.1. Memur Düşüncesinin Gelişimi	15
1.1.1.2. Dünyada Memur Kavramı Örneklerinin Değerlendirilmesi	17
1.1.1.2.1. Fransa	18
1.1.1.2.2. İngiltere.....	20
1.1.1.2.3. Almanya.....	23
1.1.1.2.4. Amerika Birleşik Devletleri.....	24
1.1.1.3. Türkiye’de Memur Kavramının Değerlendirilmesi.....	26
1.1.2. Diğer Kamu Görevlileri	28
1.1.2.1. Sözleşmeli Personel Kavramı.....	29
1.1.2.2. Geçici Görevliler	31
1.2. İşçi Kavramı	32
1.2.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Açısından İşçi Kavramının Önemi.....	32
1.2.2. İşçi-Memur Ayırımı Sorunu	32
1.3. Sendika Kavramı	34

1.4. Kamu Görevlileri Sendikası Kavramı	37
1.5. Sendikal Haklar	39
1.5.1. Örgütlenme Hakkı.....	41
1.5.2. Toplu Pazarlık Hakkı.....	42
1.5.3. Grev Hakkı	43
1.6. Sendikal Bağlılık Kavramı	44
1.6.1. Sendikal Bağlılığın Tanımı.....	45
1.6.2. Sendikal Bağlılığın Unsurları.....	45
1.6.2.1. Sendikal Sadakat	46
1.6.2.2. Sendikacılığın Önemine İnanmak	46
1.6.2.3. Sendikaya Karşı Sorumluluk.....	47
1.6.2.4. Sendika İçin Çalışmaya İsteklilik.....	47
1.6.3. Çıkar Temelli (Araçsal) Sendikal Bağlılık-Değer Temelli (Normatif/İdeolojik) Sendikal Bağlılık	48

İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ TARİHSEL SEYRİ	51
2.1 Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ortaya Çıkışı.....	51
2.2. Farklı Ülkelerde Kamu Görevlileri Sendikacılığı	53
2.2.1. Fransa’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	54
2.2.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	57
2.2.3. İngiltere’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	61
2.2.4. Almanya’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	63
2.2.5. İsveç’te Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	65
2.3. Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	66
2.3.1. 1923 Öncesi Kamu Görevlileri Sendikacılığı	68
2.3.2. 1923-1960 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	71
2.3.3. 1960-1971 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	73
2.3.4. 1971-1980 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	76
2.3.5. 1980-2000 Arası Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	78
2.3.5.1. Kamu Çalışanlarının Sorunları Sempozyumu (1985)	78
2.3.5.2. İnsan Hakları Derneği Kurultayı (1987).....	79
2.3.5.3. Öğretmenlerin Örgütlenmesi Paneli (1988)	79
2.3.5.4. Kamu Çalışanlarının Sendikal Hakları ve İsveç Sempozyumu (1988)	79
2.3.5.5. Sendikal Haklar Kurultayı (1989)	80

2.3.5.6. Türkiye’de Memur Sendikacılığı Uluslararası Sempozyumu (1990)	80
2.3.5.7. İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu (1991)	81
2.3.5.8. Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu (1995)	81
2.3.5.9. Sempozyumlar, Tartışmalar ve Örgütlenmeye Yönelik Etkileri	81
2.3.6. 2000 Sonrası Kamu Görevlileri Sendikacılığı	84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞININ ULUSLARARASI VE ULUSAL DAYANAKLARI	91
3.1. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Uluslararası Dayanakları.....	91
3.1.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri.....	92
3.1.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	93
3.1.1.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi	94
3.1.1.3. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi	96
3.1.2. Avrupa Konseyi Belgeleri	97
3.1.2.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme)	97
3.1.2.2. Avrupa Sosyal Şartı	98
3.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri	99
3.1.3.1. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi	100
3.1.3.2. 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi	102
3.1.3.3. 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme.....	104
3.2. Kamu Görevlileri Sendikacılığının Ulusal Dayanakları	105
3.2.1. 1982 Anayasası.....	105
3.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	106
3.2.3. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu	107
3.3. Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Görüşler.....	109
3.3.1. Örgütlenme Hakkına Yönelik Menfi ve Müspet Görüşler	110

VIII

3.3.1.1. Devletin Egemenlik Hakkının İhlali.....	110
3.3.1.2. Sadakat Yükümlülüğüne Aykırılık.....	113
3.3.1.3. Kamu Hizmetinin Aksaması/Sürekliliği.....	113
3.3.2. Grev Hakkına Yönelik Müspet ve Menfi Görüşler.....	114
SONUÇ.....	121
KAYNAKLAR.....	127
EKLER.....	143
Ek 1: Ta'til-i Eşgâl Hakkında Kânûn-ı Muvakkat, 8 Ekim 1908 -BOA. DH. MKT. 2631/12.....	143
Ek 2: Ta'til-i Eşgâl Kanununun Kabulüne Dair 9 Ağustos1909 Tarihli İrâde.-BOA. İ. KAN. 6 / 10.....	144
ÖZGEÇMİŞ.....	145

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: İngiltere’de Memur ve Kamu Çalışanı Ayrımı	23
Tablo 2: Kamu Sektörü İstihdam İstatistikleri (2007-2024)	30

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Türkiye’de Kamu Hizmetlerinde Çalışan Personelin Tasnifi	14
Şekil 2: Fransa’da Kamu Personelinin Hukuki Tabiiyet Açısından Tasnifi	19
Şekil 3: İngiltere’de Kamu Personelinin Sınıflandırılması	21
Şekil 4: Kömür Madeninde Çalışan Çocuk İşçiler	35
Şekil 5: Sendikal Bağlılığın Tutumsal ve Davranışsal Boyutları	46
Şekil 6: Değer Temelli (Normatif) ve Çıkar Temelli (Araçsal) Sendika Üyeliğinin Unsurları	48

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
Akt.	: Aktaran
BOA	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
Bkz.	: Bakınız
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPSK	: Devlet Personeli Sendikalar Kanunu
Ed.	: Editör
EĞİT-DER	: Eğitimciler Derneği
Haz.	: Yayına hazırlayan
ILO/ÜÇÖ	: International Labour Organization/Uluslararası Çalışma Örgütü
ITUC	: Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu
KAMU-SEN	: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMO	: Kaiser-Meyer-Olkin
MEMUR-SEN	: Memur Sendikaları Konfederasyonu
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
t.y.	: Yayın tarihi yok
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜHİS	: Türkiye Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
vb.	: Ve Benzeri
vd.	: Ve Diğerleri
y.y.	: Yayın yeri yok