

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI VE TÜRKİYE İÇİN BİR
ÇÖZÜM ÖNERİSİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

EKİN KAÇMAZ

ANKARA 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI VE TÜRKİYE İÇİN BİR
ÇÖZÜM ÖNERİSİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

EKİN KAÇMAZ

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. GAYE BAYCIK

ANKARA 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI VE TÜRKİYE İÇİN BİR

ÇÖZÜM ÖNERİSİ

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR GAYE BAYCIK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1. Prof. Dr. Levent AKIN

2. Doç. Dr. Gaye BAYCIK

3. Dr. Öğretim Üyesi Orhan Ersun CİVAN

Tez Savunması Tarihi: 20.09.2022

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Gaye BAYCIK danışmanlığında hazırladığım “Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları ve Türkiye İçin Bir Çözüm Önerisi” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 19.08.2022

Ekin KAÇMAZ

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	vi
GİRİŞ.....	1
§1. KAMU GÖREVLİSİ, KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ VE KAMU HİZMETİ KAVRAMLARI.....	3
I. Kamu Tüzel Kişiliği	3
1. Merkezi İdare (Genel İdare)	4
A. Başkent Teşkilatı	4
B. Taşra Teşkilatı	6
2. Diğer Kamu Tüzel Kişileri (Yerinden Yönetim Kuruluşları)	7
A. Mahalli İdareler (Yer Yönünden Yönetim Kuruluşları).....	7
B. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları)	8
a. Milli Kamu Kurumları	9
b. Mahalli Kamu Kurumları.....	10
3. Bütçelerine Göre Kamu İdareleri	11
4. Genel Değerlendirme.....	11
II. Genel Anlamda Kamu Görevlisi Kavramı	12
1. Memurlar	13
2. Sözleşmeli Personel.....	14
3. Vakıf Üniversitelerindeki Öğretim Elemanlarının Durumu	16
III. 4688 sayılı Kanun Kapsamında Kamu Görevlisi	19
IV. Kamu Hizmeti.....	21

V. Genel Değerlendirme	22
§2. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI	23
I. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Dünyadaki Gelişimi	23
II. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Türkiye'deki Gelişimi ve Güncel Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'deki Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları	27
1. Sendika Hakkı	27
A. Sendika Hakkı-Özgürlüğü ve Türkiye'deki Tarihsel Gelişim.....	27
B. Günümüzdeki Düzenleme.....	32
2. Toplu Sözleşme Hakkı ve Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Rejimi.....	35
3. Grev ve Toplu Eylem Hakkı.....	40
A. Grev Hakkı	40
B. Toplu Eylem Hakkı.....	42
C. Uluslararası Mahkeme Kararlarında Toplu Eylem Hakkının Gelişimi	45
D. Türk Hukukunda Toplu Eylem Hakkının Gelişimi	53
a. Yargıtay İçtihatları	54
b. Danıştay İçtihatları.....	61
c. Anayasa Mahkemesi İçtihatları.....	63
§3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARINA İLİŞKİN ULUSLARARASI BELGELER	71
I. Uluslararası Belgelerin Hukukumuzdaki Yeri	71
1. Uluslararası Hukuk ve İç Hukuk İlişkisi	71
A. Düalist (İkici) Sistem.....	71
B. Monist (Tekçi) Sistem	72

2. Uluslararası Hukuk Kuralları ve Türk Hukuku İlişkisi	73
A. Uluslararası Antlaşmaların Akdedilmesi.....	73
B. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması	74
a. Onaylanması için Kanunla Uygun Bulunması Gerekmeyen Antlaşmalar..	74
b. Onaylanması için Kanunla Uygun Bulunması Gereken Antlaşmalar	75
C. Türk Hukukunda Uluslararası Antlaşmaların Normlar Hiyerarşisindeki Yeri	76
a. 2004 Öncesi Durum.....	76
b. 2004 Değişikliği Sonrası Durum	79
c. Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Antlaşmaların Durumu	85
II. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarına İlişkin Taraf Olduğumuz Uluslararası Belgeler.....	85
1. Birleşmiş Milletler Belgeleri	85
A. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi.....	86
B. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme	87
C. Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme	89
2. Avrupa Konseyi Belgeleri	90
A. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS).....	91
B. Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı	93
a. Avrupa Sosyal Şartı	93
b. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı.....	97
3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri.....	98

A. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ILO Sözleşmesi	101
B. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin ILO Sözleşmesi	102
C. 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme	103
§4. ULUSLARARASI BELGELER İLE MEVZUATIMIZ ARASINDAKİ UYUMSUZLUKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	106
I. Sendika Üyesi Olamayacak Kamu Görevlilerine İlişkin Düzenleme (md.15). 106	
1. Maddede Yapılan Değişiklikler.....	106
2. Taraf Olduğumuz Uluslararası Antlaşmalar ile Uyumsuzluklar ve Çözüm Önerileri.....	108
II. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Uyumsuzluklar.....	113
1. Toplu Sözleşmenin Konu Bakımından Kapsamı	114
2. Toplu Sözleşmenin Tarafları, Toplu Sözleşme Görüşmeleri ve İmza Yetkisi 115	
3. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması ve Uyuşmazlık Hali.....	117
4. Mahalli İdarelerde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesi	119
5. Genel Değerlendirme.....	119
III. Grev ve Toplu Eylem Hakkına İlişkin Uyumsuzluklar	126
IV. Diğer Uyumsuzluklar	131
1. Hizmet Kolu Esası	132
2. Üst Kuruluş Olarak Yalnızca Konfederasyonun Öngörülmesi	133
3. Sendika Organlarına, Tüzüğe ve Mali Özerkliğe İlişkin Aykırılıklar.....	133

4. Üyeliğe İlişkin Aykırılıklar	135
5. Sendika Temsilcilerine İlişkin Aykırılıklar	136
6. Sendikal Ayrımcılık.....	136
7. Sendikal Bağımsızlığa İlişkin Aykırılıklar	138
SONUÇ.....	142
ÖZET	150
ABSTRACT	151
KAYNAKÇA	152

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASŞ	: Avrupa Sosyal Şartı
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B. No.	: Başvuru Numarası
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
Birleşik Metal İş	: Birleşik Metal İşçileri Sendikası
bkz	: Bakınız
BOTAŞ	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
C.	: Cilt
ÇAYKUR	: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
Çev.	: Çeviren
dn.	: Dipnot
DSİ	: Devlet Su İşleri
E.T.	: Erişim Tarihi

EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
EGO	: Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü
Eğitim-Sen	: Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
Emniyet-Sen	: Tüm Çalışan Emniyet Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Teşkilatında Çalışan Diğer Tüm Hizmet Sınıflarına Dahil Personel Sendikası
EPDK	: Türkiye Cumhuriyeti Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ESKHUS	: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme
GGASS	: Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
GK	: Genel Kurul
Hava-İş	: Türkiye Sivil Havacılık Sendikası
HD	: Hukuk Dairesi
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
İHSGHD	: İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Kamu-İş	: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu

KGSH	: Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti
KHK	: Kanun hükmünde kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
Liman-İş	: Türkiye Liman Deniz Tersane ve Depo İşçileri Sendikası
md.	: Madde
MESS	: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
No	: Numara
Par.	: Paragraf
R.G.	: Resmî Gazete
S.	: Sayı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurul
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TCK	: 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
TİS	: Toplu İş Sözleşmesi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri

TÜBİTAK : Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

TÜHİS : Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

Tüm Bel-Sen : Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

Türk Metal Sendikası : Türkiye Metal, Çelik, Mühimmat, Makina, Metalden Mamul Eşya
ve Oto, Montaj ve Yardımcı İşçiler Sendikası

vd. : ve devamı

Yön : Yönetmelik

GİRİŞ

Kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşması hem dünyada hem de ülkemizde, işçilerin sendikal haklarını elde etmesinden tarihsel olarak çok daha sonra gerçekleşmiştir. Ayrıcalıklı bir konuma sahip olan kamu görevlileri, zaman içerisinde bu konumlarını kaybetmişlerdir. Bununla birlikte işçilerin sendikalaşma sayesinde birtakım kazanımlar elde ettiğini gören kamu görevlileri, sendikal hakları talep etmeye başlamışlardır.¹

Kamu görevlilerini devletin hizmetkarı (*civil servants*) olarak gören anlayış ile kamu görevinin sürekliliği ilkesi ve kamu görevlilerinin tabi oldukları statü ilişkisinin sendikal haklar ile bağdaşmayacağı görüşleri dolayısıyla, kamu görevlilerinin sendikalaşma taleplerine devletler tarafından sıcak bakılmamıştır.² Ancak zaman içerisinde gerek dünyada gerek ülkemizde, kamu görevlileri sendikal hakları elde etmiştir.

Ülkemizdeki düzenlemeye bakıldığında her ne kadar kamu görevlilerinin sendika ve toplu sözleşme haklarına sahip olduğu görülse de yasal düzenlemeler, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalarda ifade edilen anlamda sendika ve toplu sözleşme haklarından oldukça geridedir. Uluslararası Çalışma Örgütünün Organları ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarında, sendika hakkının ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilen toplu eylem ve grev hakları ise, kamu görevlilerine tanınmak bir yana, açıkça yasaklanmıştır.

Çalışanların haklarının korunması, geliştirilmesi ve hatta iş sağlığı ve güvenliğinin önleyici fonksiyonunun sağlanması³ konularındaki önemini yadsıyamayacağımız, temel insan haklarından olan sendikal haklara ilişkin

¹ Gülmez, Mesut, Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, TODAİE, Ankara 1996, 43 vd.

² Özer, M. Akif, "Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı", Kamu-İş, Ocak 2000, 120-122.

³ Akın, Levent, "Sendikaların İş Sağlığı ve Güvenliğinin Sağlanmasına Katkısı", Çalışma ve Toplum, 2012/3, 102 vd.

düzenlemelerin, kamu görevlileri bakımından halen çok geride olması, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara uyum sağlanamaması sebepleriyle, söz konusu uyumsuzluklara dikkat çekmek ve bunların giderilmesi için neler yapılabileceği hususunda öneriler getirebilmek amacıyla bu tez konusu seçilmiştir.

Bu bağlamda birinci paragrafta, kamu tüzel kişiliği, kamu görevlisi ve kamu hizmeti kavramları ile 4688 sayılı Kanuna göre söz konusu kavramların kapsamı ele alınmıştır.

İkinci paragrafta, mevcut düzenlemeler ışığında kamu görevlilerinin sendikal hakları ile bunlar hakkındaki ulusal ve uluslararası içtihatlarla değinilmiştir.

Üçüncü paragrafta, sendikal haklara ilişkin taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar ve bu antlaşmaların normlar hiyerarşisi içerisindeki yeri ele alınmıştır.

Son olarak dördüncü paragrafta ise, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin yasal düzenlemeler ile taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar arasındaki uyumsuzluklar ifade edilmiş ve bunların giderilebilmesi için nasıl düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda öneriler sunulmaya çalışılmıştır.

Ş1. KAMU GÖREVLİSİ, KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ VE KAMU HİZMETİ

KAVRAMLARI

4688 sayılı Kanunun, Kapsam başlıklı 2. maddesinde, “*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 iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ya da bunların 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.*” denilmektedir. Bu sebeple, kamu görevlilerinin sendikal haklarına değinmeden evvel; kamu görevlisi, kamu hizmeti, kamu kurumu kavramları ve bu kavramların 4688 sayılı Kanuna göre anlamlarını açıklamaya çalışacağız.

I. Kamu Tüzel Kişiliği

Yukarıda ifade etmiş olduğumuz üzere, 4688 sayılı Kanunun “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde, Devlet ile diğer kamu tüzel kişilerinden bahsedilmektedir. En temel anlamıyla kamu tüzel kişileri, kamu hukuku rejimine bağlı olan tüzel kişilerdir.⁴ Bunların bazıları doğrudan Anayasada belirtilirken (örneğin, md.127/1, md.130/1, md.135/1), bazıları da kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur (AY md.123).⁵

Kamu tüzel kişileri, kamu gücüne sahip olduğundan, özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerden yüksek bir düzeyde bulunurlar.⁶ Kamu tüzel kişileri, 4688 sayılı

⁴ Gözler/Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 21. Baskı, Bursa Haziran 2019, 91.

⁵ Günday, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara 2011, 77; Gözler/Kaplan, 91.

⁶ Gözler/Kaplan, 91.

Kanunda da yer aldığı üzere, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden oluşmaktadır. Anayasa md.123/2'ye göre de Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatı, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları (diğer kamu tüzel kişileri) olmak üzere iki temel başlık altında incelenmektedir. Devlet, idare hukukumuzda sıklıkla, “merkezi idare” ya da “genel idare” olarak ifade edilmektedir.⁷ Diğer kamu tüzel kişileri ise mahalli idareler ve hizmet kuruluşlarından müteşekkildir.⁸

1. Merkezi İdare (Genel İdare)

A. Başkent Teşkilatı

Merkezi idare, başkent ve taşra teşkilatından oluşmaktadır.⁹ Başkent teşkilatı, merkezi idarenin yükümlü olduğu hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alır.¹⁰ 09.07.2018 öncesinde, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlıklar başkent teşkilatını oluşturuyordu. Bu tarih sonrasında, 6771 sayılı ve 21.01.2017 tarihli Anayasa Değişikliği¹¹ ile Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış olup, başkent teşkilatı artık; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan meydana gelmektedir.¹² Bununla birlikte öğretilerde “yardımcı kuruluşlar” olarak adlandırılan, Sayıştay, Danıştay, Milli Güvenlik Kurulu ve Yüksek Askerî Şûra da başkent teşkilatına dahildir.¹³

Cumhurbaşkanlığı; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatından meydana gelir. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı bünyesinde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Genel Müdürlükler, Cumhurbaşkanlığı Politika

⁷ Gözler/ Kaplan, 92-93, 133.

⁸ Gözler/Kaplan, 93.

⁹ Günday, 389-390; Gözler/Kaplan, 133.

¹⁰ Günday, 389; Gözübüyük, Şeref/ Tan Turgut, İdare Hukuku, Cilt 1: Genel Esaslar, 8. Baskı, Ankara 2011, 165.

¹¹ 11.02.2017, RG No: 29976.

¹² Gözler/Kaplan, 136.

¹³ Günday, 422-457; Gözler/Kaplan, 136, 160-167.

Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlardan oluşur. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar içinde yer almaktadır.¹⁴

Merkezi idarenin üstlendiği kamu hizmetleri, uzmanlık esasına göre kurulmuş olan bakanlıklar tarafından, uzmanlık alanına göre yürütülür. Bakanlıklar Devlet tüzel kişiliği ile bir bütündür. Bir başka deyişle, merkezi idareden bağımsız bir tüzel kişilikleri yoktur.¹⁵ Bakanlıklarda, bakanlarla birlikte bakan yardımcıları ve bakan müşavirleri bulunur.¹⁶ Bakanlıkların yükümlü olduğu hizmetleri gerçekleştirmesi için, bakanlığa ait merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurtdışı teşkilatı bulunur (1 No'lu CBK md.509-519). Son olarak bakanlıkların, bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları mevcuttur (1 No'lu CBK md.524). Bağlı kuruluşlar, özel kanun ile kurulan, bakanlığa bağlı, kendi özel bütçesi olan ya da genel bütçe içerisinde ayrı bir bütçesi bulunan kuruluşlardır. Bunlara örnek olarak, EGM, DSİ Genel Müdürlüğü verilebilir. İlgili kuruluşlar, Cumhurbaşkanı Kararnamesi ya da özel kanun ile kurulur. Genellikle, ekonomik, kültürel, bilimsel ve teknik alanlarda görev üstlenirler. TCDD, KOSGEB ilgili kuruluşlardandır. İlişkili kurum ve kuruluşlar ise düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak ifade edilmekte olup, devlet tüzel kişiliğinden bağımsız bir tüzel kişilikleri bulunmaktadır. EPDK, Rekabet Kurumu ilişkili kurum ve kuruluşlara örnek gösterilebilir.¹⁷

Başkent teşkilatında son olarak yardımcı kuruluşlar yer alır. Yardımcı kuruluşlar, Danıştay, Sayıştay, Yüksek Askerî Şûra ve Milli Güvenlik Kurulundan oluşmaktadır. Bunlar dışındaki yardımcı kuruluşlar Anayasa değişikliği ile kaldırılmış, yerlerine

¹⁴ *Gözler/Kaplan*, 144-149; 1 No'lu CBK, 10/7/2018, RG No: 30474.

¹⁵ *Gözler/Kaplan*, 151.

¹⁶ 1 No'lu CBK md. 504-505.

¹⁷ Bahsedilen kuruluşlar konusunda ayrıntı için bkz: *Gözler/Kaplan*, 157-159; *Günday* 398-400; *Gözübüyük/Tan*, 190-201; Kurum ve kuruluşların hangi bakanlığa bağlı oldukları ve statüleri için bkz: Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (www.kaysis.gov.tr).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları kurulmuştur. Yardımcı kuruluşlar danışma organı niteliği taşır.¹⁸

B. Taşra Teşkilatı

Taşra teşkilatında yer alan tüm alt bölümler devlet tüzel kişiliği ile bir bütündür. Bunlar merkezi idarenin taşradaki kolları gibidir.¹⁹ Merkezi idarenin kamu hizmetlerini ülke çapında yerine getirebilmesi için taşra teşkilatı oluşturulmuştur.²⁰

Taşra teşkilatı, il idaresi ve ilçe idaresinden oluşur. Bucak idaresi, 6552 sayılı Kanun²¹ ile kaldırılmıştır.²² İl İdaresi; vali, il idare şube başkanları ile il idare kurulundan meydana gelir.²³ Vali il idaresinin başıdır (5442 sayılı Kanun md.4/1). İl idare şubeleri, bakanlıklara bağlı kuruluşları ve bakanlıkların ana hizmet birimlerinin illerde yer alan servisleri konumundadır.²⁴ İl idare şube başkanları bu birimlerin başında bulunur (5442 sayılı Kanun md.4/1). “İl idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden teşekkül eder.” (5442 sayılı Kanun md.57/1). Bu kurul danışma kurulu niteliğinde olup, idari görevleri de bulunmaktadır.²⁵

İlçe idaresi ise kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşur. Kaymakam ilçe idaresindeki en yetkili kişidir (5442 sayılı Kanun md.27). İlçe idare şube başkanları, il idare şube başkanlarında olduğu gibi, bakanlıkların ilçe düzeyindeki servislerinin başında bulunan kişilerdir.²⁶ Son olarak ilçe idare kurulu,

¹⁸ *Günday*, 423-457; *Gözler/Kaplan*, 160-168; *Gözübüyük/Tan*, 190-202.

¹⁹ *Günday*, 457.

²⁰ *Günday*, 457; *Gözler/Kaplan*, 168.

²¹ 11.09.2014, RG No: 29116 Mükerrer.

²² *Gözler/Kaplan*, 168.

²³ *Günday*, 459-463; *Gözler/Kaplan*, 169-174; *Gözübüyük/Tan*, 202-217.

²⁴ *Günday*, 461.

²⁵ *Günday*, 462.

²⁶ *Günday*, 464.

“kaymakamın başkanlığı altında tahrirat kâtibi, malmüdürü, Hükümet hekimi, milli eğitim memuru ile tarım memuru ve veterinerden” oluşmaktadır (5442 sayılı Kanun md.58). Kurul, kaymakama yardımcı olmakla görevlidir.²⁷

2. Diğer Kamu Tüzel Kişileri (Yerinden Yönetim Kuruluşları)

A. Mahalli İdareler (Yer Yönünden Yönetim Kuruluşları)

Anayasamızın 127. maddesine göre il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç türde mahalli idare mevcuttur. Mahalli idarelerin kamu tüzel kişisi olduğu hükümde açıkça ifade edilmiştir.

İl özel idaresi, il sınırları içerisinde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur.²⁸ İl özel idaresinin karar organı seçmenler tarafından oluşturulur ve il özel idaresi, idari ve mali özerkliğe sahiptir (5302 sayılı Kanun md.3). İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir. Karar organı olan il genel meclisinin üyeleri seçimle görevlerine gelir (5302 sayılı Kanun md.9). Valinin başkanlık ettiği il encümeni; müzakere, danışma ve karar organıdır.²⁹

Mahalli idarelerin bir diğeri belediye idaresidir. Belediye, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.*” (5393 sayılı Kanun md.3/a). Belediyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bunun dışında 30 adet büyükşehir belediyesi

²⁷ Gözler/Kaplan, 177.

²⁸ Günay, 471; Gözler/Kaplan, 181.

²⁹ Gözler/Kaplan, 183-185; Günay, 476-483.

bulunmaktadır.³⁰ Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin organlarını oluşturur.³¹

Son olarak köy idaresi; köy derneği, köy ihtiyar meclisi, köy personeli ve muhtardan meydana gelmektedir.³²

B. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları (Kamu Kurumları)

Kamu kurumları, uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren kimi hizmetlerin yürütülmesi için oluşturulan, devlet dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan kurumlardır. Bu kurumlar belirli bir hizmeti tüm ülke kapsamında yürütebileceği gibi, belirli bir yerde bir hizmeti yürütmesi de söz konusu olabilir. Her iki durumda da yetkileri belli bir hizmete ilişkin olduğundan, genel yetki niteliği taşımaz.³³ Kamu kurumları devlet ya da mahalli idarelerce kurulur. Kuruluş amaçları, kamu hizmetlerinin daha hızlı ve nitelikli şekilde görülmesini sağlamaktır.³⁴ Bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan, yalnızca kanun ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulabilir (Anayasa md.123/3).

Kamuya yararlı dernekler, kamu kurumu sayılmazlar. Bunlar, özel hukuk tüzel kişileridir.³⁵ Dolayısıyla söz konusu derneklerde istihdam edilenler 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlisi sayılmayacaklardır.

Türkiye Barolar Birliği, Türk Tabipleri Birliği gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kimi yazarlar tarafından kamu kurumu kategorisi içinde ele alınmakta³⁶, kimi yazarlar ise bunların idare hukuku bağlamında kamu kurumu

³⁰ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi:20.07.2022).

³¹ *Gözler/Kaplan*, 186-195; *Günday*, 489-504.

³² *Gözler/Kaplan*, 198-200; *Günday*, 524-529.

³³ *Günday*, 531-532.

³⁴ *Gözler/Kaplan*, 203.

³⁵ *Gözler/Kaplan*, 211.

³⁶ *Günday*, 537; 565-568; *Gözübüyük/Tan*, 299-303.

olamayacağını savunmaktadır.³⁷ Ancak bu kurumlarda çalışan kişiler hizmet akdi ile istihdam edildiğinden ve bu sebeple 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlisi olmadıklarından bu tartışmaya girmiyor, bu kişilerin 6356 sayılı Kanun kapsamında işçi sendikalarına üye olabileceklerini söylemekle yetiniyoruz.

Kamu kurumları oldukça çeşitli olup, bunları temel olarak iki kategori altında incelemek mümkündür. Bunlar merkezi idare tarafından kurulan, milli kamu kurumları ve mahalli idareler tarafından kurulan mahalli kamu kurumlarıdır.³⁸

a. Milli Kamu Kurumları

Coğrafi olarak ülke çapında hizmet veren milli kamu kurumları da oldukça çeşitli olup, öğretilerdeki yazarlar tarafından, faaliyet konularına göre sınıflandırılmaktadır.³⁹

Bu sınıflandırma çerçevesindeki ilk kategori idari kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, devletin temel hizmetlerini yürütürler. Klasik kamu kurumları olarak da adlandırılan söz konusu kurumlara, Orman Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ Genel Müdürlüğü örnek olarak verilebilir.⁴⁰

Bir diğer kategori iktisadi kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, sanayi, ticaret, madencilik ve benzeri alanlar ile ekonomik alanda faaliyet gösterirler ve hukukumuzda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) olarak adlandırılırlar.⁴¹ Bu kurumlar Anayasa md.165'te⁴² tanımlanmıştır. Devlet Malzeme Ofisi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, ÇAYKUR, BOTAŞ, Et ve Süt Kurumu bunlara örnektir.⁴³

³⁷ *Gözler/Kaplan*, 228-232.

³⁸ *Gözler/Kaplan*, 213.

³⁹ *Günday*, 536-537; *Gözler/Kaplan*, 213-214.

⁴⁰ *Günday*, 536; *Gözler/Kaplan*, 214

⁴¹ *Günday*, 536, 543.

⁴² “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar...”

⁴³ *Gözler/Kaplan*, 214-215.

Sosyal kamu kurumları, kişilerin sosyal hak ve güvencelerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş, Türkiye İş Kurumu, SGK gibi kurumlardır.⁴⁴

Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, kültür, sanat, bilim, teknik ile yükseköğretim alanlarında faaliyet yürütürler.⁴⁵ Üniversiteler, TÜBİTAK, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü bu kurumlar arasında sayılabilir.⁴⁶ Anayasanın 130. maddesine göre, vakıf üniversiteleri de kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Zira bu kurumlar, vakfin yetkili organının, üniversite kurulmasına yönelik kararı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün olumlu yazısının, Yüksek Öğretim Kurulu tarafından onaylanması sonrasında, kanun ile kurulurlar.⁴⁷

Bağımsız idari otorite olarak da isimlendirilen kamu kurumları, düzenleme ve denetleme görevi üstlenirler. İcrai karar alma yetkileri bulunmaktadır. SPK, BDDK, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu bu kategorideki kurumlara örnektir.⁴⁸ Öğretimde bu kurumları, yarı yargısal kurumlar olarak değerlendiren yazarlar da bulunmaktadır.⁴⁹

b. Mahalli Kamu Kurumları

Mahalli kamu kurumları, bir mahalli idare tarafından yasal yetkileri çerçevesinde kurulabileceği gibi, yasama organınca kurulup mahalli bir idareye de bağlanabilir. Bunlar kamu tüzel kişiliğine sahip uzmanlık kuruluşlarıdır. Büyükşehirler bünyesindeki su ve kanalizasyon idareleri, EGO, İETT bunlara örnektir.⁵⁰

⁴⁴ *Günday*, 536; *Gözler/Kaplan*, 217.

⁴⁵ *Günday*, 536, 552.

⁴⁶ *Gözler/Kaplan*, 217.

⁴⁷ *Gözler/Kaplan*, 219-220.

⁴⁸ *Gözler/Kaplan*, 220-221.

⁴⁹ *Gözübüyük/Tan*, 331.

⁵⁰ *Gözler/Kaplan*, 224-225.

3. Bütçelerine Göre Kamu İdareleri

4688 sayılı Kanun md.2 metninde bütçelerine göre kamu idarelerinden bahsedilmiştir. Yukarıda ifade etmiş olduğumuz kamu idareleri, bütçelerine göre değişik başlıklar altında sınıflandırılmaktadır. Bu husus, 5018 sayılı Kanunda⁵¹ düzenlenmiştir. Bütçe türleri Kanununun 12. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna ekli I, II ve III sayılı cetvellerde, söz konusu bütçe türlerinin kapsamında olan kamu idareleri gösterilmiştir. 4688 sayılı Kanun md.2’de bahsedilen ve yukarıda ifade edilen cetvellerde bulunan kamu idareleri 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu kurumu sayılacaktır.

4. Genel Değerlendirme

Yukarıda ifade etmiş olduğumuz, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları başlıkları altında incelenen tüm kurumlar, 4688 sayılı Kanun md.2’ye göre kamu idaresi sayılacaktır. Yine, kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulacak olan teşekküller, bankalar, bağlı kuruluşlar da 4688 sayılı Kanun kapsamında olacaktır.

Söz konusu kurumlarda, kural olarak işçi statüsü dışında görev alan her kamu görevlisi, kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecektir. Kamu görevlisi kavramı ve istisnalara ileride değineceğiz.

⁵¹ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. No: 25326, 24.12.2003.

II. Genel Anlamda Kamu Görevlisi Kavramı

İdare üstlenmiş olduğu görevleri, kamu görevlileri vasıtasıyla yerine getirir. Kamu görevlileri yerine, “*kamu personeli*” ve “*kamu hizmeti görevlileri*” (AY md.128, “*Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler*”) ifadeleri de mevzuatımızda yer almaktadır.⁵²

Kamu görevlisi kavramı, dar anlamda ve geniş anlamda kullanılmaktadır.⁵³ “*Geniş anlamda kamu görevlisi*” hukuki durumları ile üstlendikleri görevden bağımsız olarak, kamu sektörü bünyesinde yer alan tüm personeli ifade eder.⁵⁴ “*Dar anlamda kamu görevlisi*” ise, devletin siyasal yapısını meydana getiren organlarda çalışanlar ve özel hukuka tabi olarak çalışanlar dışında kalan kamu görevlileridir.⁵⁵ İdare hukukunun konusunu oluşturan kamu görevlileri, dar anlamda kamu görevlileridir.⁵⁶

Mevzuatımızda kamu görevlileri ifadesi yalnızca Türk Ceza Kanunu md.6 hükmünde tanımlanmıştır.⁵⁷ TCK’da yer alan tanıma bakıldığında, ceza hukukunda kamu görevlileri ifadesinin, kamusal faaliyetin yürütülmesinde yer alan herkesi kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanıldığını söylemek mümkündür.⁵⁸ Anayasamız da dahil olmak üzere, Türk Ceza Kanununda yer alan tanım dışında, mevzuatımızda bir kamu görevlisi tanımı bulunmamaktadır.

Anayasa md.128’de memurlar ve diğer kamu görevlilerinden bahsedilmektedir. Ancak diğer kamu görevlileri kavramı ile kimlerin kastedildiği ifade edilmemiştir.⁵⁹ 657 sayılı Kanunun, “İstihdam Şekilleri” başlığını taşıyan md.4 hükmünde, kamu

⁵² *Günday*, 579.

⁵³ *Günday*, 579-580; *Gözler/Kaplan*, 559.

⁵⁴ *Günday*, 580; *Gözler/Kaplan*, 559; *Kanlıgöz, Cihan*, “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, *AÜHFD*, C.43, S.3-4, 1993, 181.

⁵⁵ *Günday*, 580.

⁵⁶ *Günday*, 580; *Gözler/Kaplan*, 559.

⁵⁷ “*Kamu görevlisi deyiminden, kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette, sürekli süreli veya geçici olarak katılan kişi anlaşılır.*”

⁵⁸ *Gözler/Kaplan*, 563.

⁵⁹ *Gözler/Kaplan*, 562.

hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Söz konusu maddede yer alan işçiler, özel hukuka tabi olup kamu görevlisi sayılmazlar. Maddenin c bendinde yer alan geçici personel ise 696 sayılı KHK ile kaldırılmış, bu kişiler sözleşmeli personel kapsamına alınmıştır. Bu sebeple, Anayasa md.128’de bahsedilen diğer kamu görevlileri, sözleşmeli personeli kapsamaktadır. Dolayısıyla güncel mevzuatımıza göre dar anlamda kamu görevlilerinin memurlar ve sözleşmeli personelden meydana geldiğini söylemek mümkündür.⁶⁰ Bununla birlikte, devlet üniversitelerinde görev alan akademik personel ile hakimler, savcılar, TSK mensuplarının da diğer kamu görevlileri kapsamında olduğu ifade edilmektedir.⁶¹

1. Memurlar

Memur, 657 sayılı Kanununun 4. maddesinin a bendinde, “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.*” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımdan hareketle, bir kişinin memur olabilmesi için genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilmesi gerekir. Genel idare esasları “*kamusal yönetim biçimini*” ifade etmektedir.⁶² Bir başka deyişle, kamu gücü kullanılarak ve tek taraflı idari işlemler yoluyla tesis edilen bir kamu hizmeti veya idari faaliyette, genel idare esaslarının uygulandığını söylemek mümkündür.⁶³

⁶⁰ Gözler/Kaplan, 562.

⁶¹ Demir, Oğuzhan, "Araştırma Görevlileri, Anayasa'nın 128 ve 129. Maddelerine Göre "Diğer Kamu Görevlileri" Kapsamında Mıdır?", www.idare.gen.tr/demir-arastirma-gorevlileri.htm, 3 Ekim 2008, (Erişim Tarihi, 17.07.2022), dn, 15.

⁶² Gözler/Kaplan, 563.

⁶³ Günday, 582.

Aynı tanıma göre, memur statüsündeki bir çalışanın asli ve sürekli nitelikte olan bir kamu hizmeti görüyor olması gerekir. Dolayısıyla geçici olarak çalışan kişiler memur sayılmaz. Yine asli nitelikte bir görev yürütmeyen, stajyer, yardımcı gibi kişiler de memur statüsünde değildir.⁶⁴

Memurlar diğer kamu görevlilerinden farklı olarak statüsel bir ilişki ile idareye bağlıdır. Memur ile idare arasındaki ilişki genel, nesnel ve kişilik dışı bir kanun vasıtasıyla belirlenir. Memur atama yoluyla yani idarenin tek taraflı bir işlemi ile göreve gelir.⁶⁵

Nihayet memur olarak istihdam edilen bir personelin, devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerinde çalışması gerekir.⁶⁶ Memurlar idareye kamu hukuku bağı ile bağlıdır. Bu bağıllık diğer kamu görevlileri bakımından da geçerlidir.⁶⁷

2. Sözleşmeli Personel

Memur ile idare arasında statüsel bir ilişki varken, sözleşmeli personel ile idare arasında sözleşmesel bir ilişki bulunmaktadır. Bu sözleşmesel ilişki, iki taraflı bir hukuki işlem olan idari hizmet sözleşmesi ile kurulur.⁶⁸ 657 sayılı Kanunda yer alan tanımda⁶⁹, “işçi sayılmayan personel” ifadesi yer alsa dahi, öğretideki bir görüşe göre, idare ile arasında sözleşmesel bir ilişki bulunan, statüleri genel, nesnel ve kişilik dışı yasa ile

⁶⁴ Gözler/Kaplan, 563.

⁶⁵ Günday, 583.

⁶⁶ Bkz: §1-I.

⁶⁷ Gözler/Kaplan, 561, 563.

⁶⁸ Günday, 587; Gözler/Kaplan, 564.

⁶⁹ 657 md.4/B: “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”

belirlenmeyen bu kişileri Anayasanın 128/1 hükmü kapsamında kamu görevlisi saymak mümkün değildir.⁷⁰

Sözleşmeli personel 657 sayılı Kanun md.4/B hükmünde düzenlenmekle birlikte, bu bent dışında, özel kanunlarda yer alan düzenlemeler kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel de bulunmaktadır. 657 sayılı kanunda yer alan bu tanıma bakıldığında, sözleşmeli personelin yalnızca istisnai hallerde, geçici işler için istihdam edildiği anlamı çıkmakta ise de özel kanunlar çerçevesinde, geçici nitelikte olmayan işlerde çalıştırılan pek çok sözleşmeli personel de mevcuttur.⁷¹

Özellikle 1980'li yıllar sonrasında, sözleşmeli personel istihdamı artmış, 2333 sayılı Kanun⁷² çıkarılarak, sürekli kadrolarda çalışmaya başlayan sözleşmeli personel için hukuki dayanak oluşturulmuştur. Bu şekilde istihdam edilen personel, asli ve sürekli nitelikte işler yerine getirmekte olduğundan, 657 sayılı Kanunda ifade edilen sözleşmeli personelden tamamen farklı nitelikte bir sözleşmeli personel grubu ortaya çıkmıştır. Söz konusu personelin sözleşmesi feshedilir ise, kadro karşılığında istihdam edildiğinden özlük hakları ve parasal hakları ödenmiştir. Bu sebeple *Günday*'a göre, 657 md.4/B'de ifade edilen personel kamu görevlisi değil iken, 2333 sayılı Kanun çerçevesinde çalışan sözleşmeli personel kamu görevlisi sayılır.⁷³ Bir başka görüşe göre ise Türkiye'de çalışan tüm sözleşmeli personel kamu görevlisi sayılmalıdır.⁷⁴ 2333 sayılı Kanun 01.01.1991 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Yukarıda bahsedilenler dışında, çeşitli özel kanun ve kanun hükmünde kararname ile kamu iktisadi teşebbüslerinde, Türk Silahlı Kuvvetlerinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların bilgi işlem birimlerinde, sağlık ve sosyal hizmetler hizmet kolu

⁷⁰ *Günday*, 587.

⁷¹ *Gözler/Kaplan*, 564.

⁷² Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun, 07.11.1980, RG No: 17153.

⁷³ *Günday*, 587-588.

⁷⁴ *Gözübüyük/Tan*, 797-799.

kapsamındaki iş yerlerinde, sözleşmeli personel çalıştırılmasına cevaz verilmiştir. Söz konusu görevler sürekli niteliktedir.⁷⁵

6495 sayılı Kanun⁷⁶ md.9 hükmü ile, 657 sayılı Kanuna eklenen Geçici 41. madde, sözleşmeli personel statüsünde olan kimi görevlilerin memur kadrolarına atanmalarına olanak tanımıştır. Bu durum kimi yazarlar tarafından, 1980'lerden sonra yaygınlaşan, sözleşmeli personel istihdamındaki artışa bir sınırlama getirilmeye başlandığı şeklinde yorumlanmıştır.⁷⁷

3. Vakıf Üniversitelerindeki Öğretim Elemanlarının Durumu

Vakıf üniversitelerinin kamu kurumu statüsünde olduğundan yukarıda bahsetmiştik. Bu bağlamda, bu üniversitelerdeki öğretim elemanlarının hukuki statüsüne de değinmekte yarar vardır.

Vakıf üniversitelerindeki akademik personelin hukuki statüsü konusunda öğretilerde görüş birliği bulunmamaktadır. Öğretilerdeki yazarlar dışında, yüksek yargı kararlarında da ortak bir görüş mevcut değildir.

Bir görüşe göre, vakıf üniversitelerindeki akademik personel ile üniversite arasında idari hizmet sözleşmesi bulunmakta olup, söz konusu personel kamu görevlisidir.⁷⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi de bazı kararlarında, vakıf üniversitelerindeki akademik personelin kamu hukukuna tabi olduğunu ifade etmektedir. Mahkeme bu görüşünü, bilimsel özerklik ilkesi çerçevesinde, vakıf üniversitelerindeki akademik

⁷⁵ Bahsedilen sözleşmeli personel hakkında ayrıntı için bkz: *Gözübüyük/Tan*, 807 vd; *Gözler/Kaplan*, 564-566.

⁷⁶ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 02.08.2013, R.G. No: 28726

⁷⁷ *Keser*, Hakan, "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği", Prof. Dr. Ali Rıza Okur'a Armağan, İstanbul 2014, 551.

⁷⁸ *Gözler/Kaplan*, 561.

personelin özlük haklarının Anayasal güvence altına alınmış olmasına dayandırmaktadır.⁷⁹

İkinci görüş, vakıf üniversitesi ile akademik personel arasında iş akdi ilişkisi bulunduğunu savunmaktadır. Her ne kadar bu kişilere Anayasa ile iş sözleşmesinin güvencesini aşan bir akademik güvence getirilmiş ise de bu durum, bu kişilerin kamu görevlisi olduğu ve idari hizmet sözleşmesi ile çalıştıkları anlamını taşımaz. Zira burada vakıf üniversitesi, idari hizmet akdinde söz konusu olan, idarenin üstünlüğü niteliğine sahip değildir. Vakıf üniversitesi ile akademik personel arasındaki sözleşmenin idari hizmet sözleşmesi olduğuna ilişkin kanuni bir düzenleme de bulunmamaktadır.⁸⁰ Uyuşmazlık Mahkemesinin, yukarıda belirtmiş olduğumuz kararının aksine, akademik personel ile vakıf üniversitesi arasında özel hukuk ilişkisi olduğu ve bu sebeple uyuşmazlık halinde adli yargının görevli olduğuna yönelik kararları da vardır.⁸¹

Danıştay'ın bu konuya ilişkin her iki yönde de kararları bulunmaktadır. Vakıf üniversitesi ile akademik personel arasındaki sözleşmenin idari hizmet sözleşmesi olduğuna ilişkin kararlarda Yüksek Mahkeme, Uyuşmazlık Mahkemesi gibi bilimsel özerklik ile yüksek öğretim görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenleneceğine dair Anayasal kurala atıf yapmaktadır (md.130).⁸² Ancak Danıştay kimi kararlarında, vakıf üniversitesinde görev yapan akademik personelin, devlet üniversitelerindeki akademik personelden farklı bir hukuki rejime tabi olduklarını belirtmektedir.⁸³

⁷⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, 05.11.2012, 2012/189 E. 2012/234 K. (Sinerji Mevzuat ve İçtihat)

⁸⁰ Çelik, Nuri, “Vakıf Üniversitelerinin Öğretim Elemanları ile Yapılan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği Konusundaki Uyuşmazlık Mahkemesi ve Diğer Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, Prof. Dr. Ali Rıza Okur’a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı, Cilt 20, Sayı 1, 2014, 14-15; Başsterzi, Fatma, “Vakıf Üniversitesi Öğretim Elemanı ile Yapılan Sözleşmenin Hukuki Niteliği ve Bazı Yargısal Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan, C.2, İstanbul 2011, 1311-1312.

⁸¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, 29.12.2014, 2014 /1087 E. 2014/1136 K. Aynı yönde, 29.01.2015, 2015/41 E. 2015/29 K. (Sinerji Mevzuat ve İçtihat).

⁸² Danıştay 8. Daire, 29.04.2011, 2008/8234 E. 2011/2452 K. (Sinerji Mevzuat ve İçtihat).

⁸³ Danıştay 1. Daire, 11.06.2013, 2013/777 E. 2013/804 K. (karararama.danistay.gov.tr, 17.07.2022).

Bu konuya ilişkin Yargıtay kararları arasında da ortak bir görüş bulunmamaktadır. Yargıtay'ın 7, 9 ve 22. daireleri, vakıf üniversitesi ile akademik personel arasında idari hizmet akdi ilişkisi ya da iş akdi ilişkisi olduğu yönünde farklı kararlar vermiş, kimi daireler zaman içinde içtihat değişikliğine gitmiştir.⁸⁴

Karma görüş olarak ifade edebileceğimiz, üçüncü bir görüşe göre ise vakıf üniversitesi ile akademik personel arasında yapılan sözleşme hem idari hizmet sözleşmesi hem de özel hukuk sözleşmesi niteliklerine sahiptir. Bu görüşe göre, atama, görev tanımı, görevde yükselme gibi hususlar idari hizmet sözleşmesi niteliğindedir. Çalışma saati, ücret, ek ders gibi konular ise iş sözleşmesi özelliği taşır.⁸⁵

Kanımızca, vakıf üniversitelerindeki akademik personelin kamu görevlisi olduğunun kabulü, mevcut düzenlemeler ışığında mümkün değildir. Anayasa md.130 gereğince vakıf üniversitelerinin kamu kurumu sayıldığını ifade etmiştik. Bu bağlamda, vakıf üniversitelerindeki akademik personelin kamu hizmeti ifa ettiği açıktır. Ancak, kamu hizmetinin kamu görevlileri tarafından görülmesi zorunlu değildir. Özel iş akdi ile çalışanlar da kamu hizmeti görebilir. Kaldı ki vakıf üniversitelerinde çalışan akademik personelin, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştıklarına ilişkin bir yasal düzenleme de bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kişilerin kamu görevlisi sayılması mümkün değildir.

Vakıf üniversitelerindeki akademik personel, iş akdi ile çalışmakta olduğundan, bu kişilerin akademik ve mesleki güvencelerinin, kanuni bir düzenlemeye kavuşturulması gerektiği öğretide savunulmaktadır.⁸⁶

⁸⁴ Yargıtay dairelerinin bu konudaki görüşleri için bkz: *Göktaş, Seracettin*, “Vakıf Üniversiteleri ile Öğretim Elemanları Arasındaki Hukuki İlişkinin Niteliği”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 1, 2021, 607-608.

⁸⁵ *Sever, Çiğdem*, “Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışanların Hukuki Statüsü”, *Legal Hukuk Dergisi*, Mart 2016, 1201-1205.

⁸⁶ *Göktaş*, 615.

III. 4688 sayılı Kanuna Göre Kamu Görevlisi

Kamu görevlisi, 4688 sayılı Kanunun tanımlar başlıklı 3. maddesinde yer almıştır. Buna göre kamu görevlisi, "Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro ve pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini ifade eder." Söz konusu hükmün önceki halindeki⁸⁷, "adaylık ve deneme süresini tamamlamış kamu görevlisi" ifadesi 6289 sayılı Kanun⁸⁸ ile 04.04.2012 tarihinde kaldırılmıştır. Bu değişikliğin uygulamada meydana gelen tereddütleri ortadan kaldırmayı amaçladığı belirtilmiştir.⁸⁹

Maddenin ilk halinde bulunan, "daimî surette çalışan" ifadesi ILO Uzmanlar Kurulu tarafından eleştirilmiş⁹⁰, 5620 sayılı Kanun ile bu ifade metinden çıkarılmıştır.

Maddenin son haline baktığımızda kural olarak, işçi statüsü dışında çalışanların haricindeki tüm çalışanlar, 4688 sayılı Kanuna göre kamu görevlisi sayılacak ve bu Kanun kapsamındaki sendikal haklardan faydalanabilecektir.⁹¹ Öğretide, işçi statüsünün belirlenmesinde, 4857 sayılı İş Kanunu ile diğer kanunlarda bulunan işçi tanımlarının da göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir.⁹²

Kamu kurumlarında da çokça istihdam edilen "kapsam dışı personel" esasen işçi statüsünde olup, 4688 sayılı Kanun kapsamında sendikal haklardan faydalanamaz. Bu kişiler genellikle, müdür, müdür yardımcısı, şef gibi üst düzey görevlerde bulunan ve toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında bırakılan kişilerdir.⁹³ Bu kişilerin üst düzey çalışanlar

⁸⁷ "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini ifade eder."

⁸⁸ Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 6289 sayılı Kanun, 11.04.2012, R.G. No:28261.

⁸⁹ Keser, 546.

⁹⁰ Keser, 546; ILO Uzmanlar Kurulu 2002 Yılı Raporu, 297.

[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2002\)1A.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2002)1A.pdf) (E.T. 04.07.2022).

⁹¹ Keser, 4688 Sayılı, 546-547.

⁹² Gülmez, Mesut, Kamu Görevlileri ve Toplu Görüşme Hukuku, 788'den 4688'e: 1926-2011, TODAİE, Ankara 2002, 439.

⁹³ Keser, 547.

olması sebebiyle, özellikle kamu iktisadi teşebbüslerindeki kapsam dışı personelin hukuki niteliği konusunda öğretide farklı görüşler ortaya çıkmış ise de Devlet Personel Başkanlığı, 03 Ocak 2002 tarihli ve 34480 sayılı görüşü ile kamu kurumlarındaki kapsam dışı personelin işçi statüsünde olduğunu belirtmiştir.⁹⁴

7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanununun 37. maddesiyle de 399 sayılı KHK'ya Ek madde 3 eklenmiş ve kamu kurumlarındaki kapsam dışı personel ile çalıştıkları kurum ile aralarında çıkacak olan uyuşmazlıklara iş mahkemelerinde bakılacağı ifade edilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi de yakın zamanda vermiş olduğu bir kararda, "*Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarda toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında çalışan personel ile bu teşebbüs ve bağlı ortaklıklar arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıklarının adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiğine*" hükmetmiştir. Mahkeme 7036 sayılı Kanun md.37 ile yürürlüğe giren, 399 sayılı KHK'nın Ek 3. maddesine atıf yapmıştır.⁹⁵ Bu bilgiler ışığında kamu kurumlarında çalışan kapsam dışı personel, 4688 sayılı Kanuna göre kamu görevlisi sayılmayacaktır.

4688 sayılı Kanundaki kamu görevlisi tanımında, "*daimî surette çalışan*" ifadesinin yer aldığı dönemde öğretide, sendika üyesi olabilecek kamu görevlilerine dair farklı görüşler ortaya çıkmış, öğretideki bir görüş, memurların sendika üyesi olabileceğini ancak; 657 sayılı Kanun kapsamındaki sözleşmeli personelin sendika üyesi olamayacağını, nitekim bu kişilerin görevlerinin sürekli nitelikte olmadığını ifade etmiştir. 399 sayılı KHK kapsamında KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin ise kamu sendikalarına üye olabileceği, zira bu kişilerin yaptıkların işin daimî nitelikte olduğu⁹⁶, 657 sayılı Kanundaki sözleşmeli personelden farklı bir sözleşmeli personel statüsü

⁹⁴ Keser, 547.

⁹⁵ Ek Madde 3 – "*Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 1 inci ve geçici 9 uncu maddelerine tabi teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında çalışan personel ile bu teşebbüs ve bağlı ortaklıklar arasında, iş ilişkisi nedeniyle sözleşmeden veya kanundan doğan her türlü hukuk uyuşmazlıklarına ilişkin dava ve işler iş mahkemelerinde görülür.*"

⁹⁶ Kutal, Metin, 'Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü (Hukuki Sorunlar ve Yargı Kararları)', Cahit Talas'a Armağan, Ankara 1990, 380.

oluşturulduğu savunulmuştur.⁹⁷ Söz konusu ifadenin, madde metninden çıkarılmasının ardından, memurlarla birlikte sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olmaları yönünde bir engel kalmamıştır.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere, vakıf üniversitelerindeki akademik personel kamu görevlisi statüsünde olmadığından, 4688 sayılı Kanun kapsamında, sendika üyesi olamayacaktır. Bu kişiler, 6356 sayılı Kanuna göre sendika üyesi olabilirler.⁹⁸

Özetle, 4688 md.15'te oldukça geniş bir şekilde sayılan, sendika üyesi olamayacak kişiler dışında kalan ve 4688 sayılı Kanun md.2'de belirtilen kamu kurumlarında çalışan, tüm memur ve diğer kamu görevlilerinin 4688 sayılı Kanun çerçevesinde kamu görevlisi sayılacağını ve bu kanun kapsamındaki haklardan yararlanacağını söylemek mümkündür. Sendika üyesi olamayacak kişiler ile 4688 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurumlarına aşağıda ayrıntılı olarak değineceğiz.

IV. Kamu Hizmeti

4688 sayılı Kanununun 2. maddesinde bahsedilen kamu hizmeti kavramına da değinmekte yarar vardır. Anayasa ve yasalarla herhangi bir tanımlanmayan bu kavram, mevzuat ve içtihatlarda sıkça kullanılmaktadır. *Günday* kamu hizmetini “*tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyet*” şeklinde tanımlamaktadır.⁹⁹

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak değerlendirilebilmesi için, faaliyet kamu yararı amacı taşımalı, söz konusu faaliyet bir kamu tüzel kişisince gerçekleştirilmeli, faaliyet ya

⁹⁷ Keser, 550-551.

⁹⁸ İzmirlioğlu, Fatma Ayça, Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademik Personelin Hukuki Statüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2017, 332-333.

⁹⁹ *Günday*, 330.

direkt olarak kamu tüzel kişisince yürütülmeli ya da kamu tüzel kişisinin vermiş olduğu izinle özel hukuk tüzel kişisi tarafından üstlenilmelidir.¹⁰⁰

Kamu hizmetleri süreklilik ilkesine tabidir. Bu ilke kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli olarak yürütülmesi anlamına gelir. Grev hakkı bölümünde detaylı olarak inceleyeceğimiz üzere, kamu görevlilerine grev hakkı tanınmaması gerektiğini savunan yazarlar, kamu görevlilerine bu hakkın tanınmasının, kamu hizmetinin sürekliliği ile bağdaşmayacağı görüşüne dayanmaktadır.¹⁰¹

V. Genel Değerlendirme

Özetlemek gerekirse, 4688 sayılı Kanunun 2. ve 3. maddeleri bağlamında, yukarıda ifade etmiş olduğumuz bütün kamu kurumlarında, memur ve diğer kamu görevlisi statüsünde çalışanlar, bir başka deyişle işçi statüsü dışında görev alanlar ile 4688 sayılı Kanun md.15 kapsamı dışında çalışan tüm personel, kamu görevlileri sendikalarına üye olabilecektir. Bu kişiler kamu görevlilerine sağlanan tüm sendikal haklardan faydalanabilecektir.

¹⁰⁰ Gözler/Kaplan, 478-482.

¹⁰¹ Gözler/Kaplan, 487-488; Giritli, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, 6. Bası, İstanbul 1979, 305.

§2. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

I. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Dünyadaki Gelişimi

Tarihsel olarak kamu görevlilerinin sendikacılık hareketleri, işçilerin sendikalaşmasından çok daha sonraki bir süreçte ortaya çıkmıştır.¹⁰² Sendikal hakların kamu görevlilerine, işçilere nazaran ilerleyen zamanlarda tanınmasının altında, kamu görevlilerinin “*devletin hizmetkari*” (civil servant) olarak görülmesi anlayışı yatmaktadır. Bu anlayışa göre kamu görevlileri, seçkin, iyi bir geliri olan, imtiyazlı kimseler olup sendikal haklara ihtiyaçları yoktu.¹⁰³ Yine kamu çalışanlarının sendikalaşmasının kamu görevinin sürekliliği ilkesiyle bağdaşmayacağı, devletin egemenlik hakkına aykırı nitelikte olduğu¹⁰⁴, kamu düzenini bozacağı, kamu görevlilerinin devlet otoritesinin temsilcileri olduğu ve kamu görevlisi statüsüne girmekle hükümete bağlı hale geldikleri¹⁰⁵ yönündeki görüşler, kamu çalışanlarının sendikalaşmasının gecikmesine yol açan nedenlerdendir.

Kamu görevlileri ayrıcalıklara sahip, yüksek ücret alan, seçkin bir sınıf iken özellikle Sanayi Devrimi sonrasında bu ayrıcalıklarını kaybetmeye ve ekonomik açıdan zayıflamaya başlamışlardır. Söz konusu zaman zarfında işçiler örgütlemeye başlamış, sendikalaşma sonucu çeşitli haklar elde etmiş, toplu görüşme ve toplu iş sözleşmeleri sayesinde, işverenle aralarındaki iş sözleşmesinde söz sahibi olmuşlardır. Ekonomik ve sosyal anlamda gerilemeye başlayan kamu görevlileri, işçilerin bu kazanımları üzerine sendikal anlamda örgütlenmeye başlamışlardır.¹⁰⁶ *Gülmez*'e göre bu durum çalışma

¹⁰² *Gülmez, Mesut, Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara, 1996, 43.*

¹⁰³ *Tuncay, A. Can/Savaş Kutsal, Burcu, Toplu İş Hukuku, 7. Bası, İstanbul 2019. 517; Özer, M. Akif, “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, Kamu-İş, Ocak 2000, 121.*

¹⁰⁴ *Aydoğdu, Yasin, Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları ve Uluslararası Sözleşmeler, Legal Hukuk Dergisi, C.16, S.187, 2018, 3289.*

¹⁰⁵ *Gülmez, Dünyada Memurlar, 12.*

¹⁰⁶ Tarihi süreç konusunda ayrıntı için bkz: *Özer, 120-122.*

ilişkisi sistemleri arasındaki etkileşim ve gelişme ile açıklanabilir. Yazara göre zaman içerisinde, kamu görevlilerinin tabi olduğu statüsel sistem ve işçilerin tabi olduğu sözleşmesel sistem arasında ‘iki yönlü’ etkileşim yaşanmıştır. Bu bağlamda, yukarıda ifade ettiğimiz üzere, statüsel sisteme yani kamu görevlilerine ait olduğu düşünülen, “iş güvencesi ve emeklilik” gibi birtakım güvenceleri işçiler de kazanmış; işçilerin elde ettiği “sendika, toplu pazarlık ve grev” gibi kimi haklar da kamu görevlilerince talep edilmeye başlanmıştır.¹⁰⁷

Uluslararası Çalışma Bürosu’nun 1970 yılındaki “*Kamu Görevinin Ortak Komisyonu*” raporunda, kamu görevlilerinin dahil olduğu sistemin yaşadığı değişiklikler incelenmiş ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olmaları hususunda bir eğilim olduğu ifade edilmiştir.¹⁰⁸ Büro’ya göre kimi ülkelerde kamu görevlilerine sendikal haklar tanınmaya başlamış, kamu görevlileri ile sendikal hakların bağdaşmayacağı anlayışından, kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olmasının doğal bir olgu olduğu anlayışına geçilmiştir. Sendikal örgütlerin güçlenmesi ile birlikte, hükümetler kamu görevlilerinin özlük hakları ve çalışma koşullarında söz sahibi olma yönündeki isteklerini kabul etmeye başlamıştır. Büro, bu sürecin bir “toplumsal olgu” olarak geliştiği, kamu görevlileri ile devlet arasındaki ilişkinin zamanla, işçi-işveren ilişkilerine benzemeye başladığı yorumunu yapmıştır.¹⁰⁹

Büro’nun 1975 yılındaki, Kamu Görevi Teknik konferansında da 1970 yılındaki konferansta belirtilen, kamu çalışanlarının sendikalaşma eğilimi yinelenmiştir. Bahsedilen raporda, Türkiye kamu görevlilerine bütünüyle sendikal hakları yasaklayan ülkeler arasında sayılmıştır.¹¹⁰ Söz konusu raporda Büro, kamu görevlilerinin

¹⁰⁷ Çalışma ilişkileri arasındaki etkileşim ve kamu görevlilerinin sendikalaşma sürecine etkisi konusunda ayrıntı için bkz: *Gülmez, Mesut*, Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990, 132 vd; *Gülmez, Dünyada Memurlar*, 11 vd.

¹⁰⁸ *Gülmez, Dünyada Memurlar*, 12; Rapora ilişkin ayrıntı için bkz: *Gülmez, Dünyada Memurlar*, 13 vd.

¹⁰⁹ *Gülmez, Dünyada Memurlar*, 13-15.

¹¹⁰ *Gülmez, Dünyada Memurlar*, 16.

sendikalaşma sürecinin evrimsel bir süreç olarak geliştiğini, devlet ile kamu görevlisi arasındaki ilişkinin eskisi kadar katı olmadığını ve demokratikleştiğini, her ne kadar sendikal hakların tanınmadığı kamu görevlileri olsa da zaman içerisinde bunların da sendikal haklardan faydalanacağını belirtmiştir. Bu gelişmelerin ardından 1978 yılında, 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin ILO Sözleşmesi kabul edilmiştir.¹¹¹

Günümüzde pek çok devlet kamu görevlilerine sendikal hakları tanımış bulunmaktadır.¹¹² Uluslararası Çalışma Örgütü kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında ülkeleri; sendika hakkı tanıyan, sendika hakkı tanımayan ve sendika hakkı tanımakla birlikte birtakım görevliler bakımından istisnalar getiren ülkeler şeklinde gruplandırmıştır.¹¹³

Sendika hakkının kamu görevlilerine tanınması, değişik şekillerde düzenlenmiştir. Kimi ülkeler sendikal haklara ilişkin genel nitelikte bir kanunla kimi ülkeler özel nitelikte bir kanunla kamu görevlilerine sendika hakkını tanımıştır. Bazı ülkeler ise kamu görevlilerine sendika hakkı tanımamış ancak; birtakım kamu görevlilerini istisna tutarak, sendikaya üye olmalarına olanak tanımıştır. *Gülmez*, “sendikal amaçlı dernek kurma hakkı tanıyan ülkeler” başlığının da bu kategorilere eklenebileceğini ifade etmektedir.¹¹⁴

Günümüzde dünyadaki pek çok ülkede kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmış bulunmaktadır. Hatta kimi ülkelerde kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkı da mevcuttur. ABD, Birleşik Krallık, Finlandiya, Hollanda, İtalya, Japonya, Kanada, Belçika, Fransa, İsveç, Norveç, İsviçre, Almanya, Portekiz, Avusturya, Hindistan, Rusya,

¹¹¹ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 17.

¹¹² *Aydoğdu*, 3289.

¹¹³ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 50.

¹¹⁴ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 50 vd.

Arjantin, Uruguay, Meksika, Mısır, Yunanistan, İspanya, İsrail, Peru, Togo, Nijerya, Zaire, kamu çalışanlarına sendika hakkı tanıyan ülkelerdendir.¹¹⁵

Bazı ülkeler kamu görevlilerine grev hakkı da tanımıştır. Bu ülkelerin bir kısmı grev hakkını kamu görevlilerine açıkça tanımış, bir kısmında ise grev hakkı açıkça kamu görevlilerine tanınmamış ancak; grev hakkına ilişkin yasal düzenlemelerde kamu görevlileri ile işçiler arasında ayırım yapılmamıştır. Kanada, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Lüksemburg, Nijerya, Norveç, Portekiz, Senegal, Togo ve Zaire’de kamu görevlilerine grev hakkı açıkça tanınmıştır. İsveç ve İtalya’da ise grev hakkı açısından kamu görevlileri ile diğer çalışanlar açısından bir fark gözetilmemiştir. Bununla birlikte kimi ülkelerin yasalarında kamu görevlilerine ne grev hakkı tanınmış ne de bu hakka yönelik bir yasak getirilmiştir. Bu durumda, sendikanın kuruluşu ve tüzel kişilik kazanması aşamalarında, tüzükte yer alan greve ilişkin hükümlere itiraz olmamışsa kamu görevlilerinin grev hakkının bulunduğu görüşü savunulmuştur. Yasalarda kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin düzenleme olmamasının, bu hakkın kamu görevlilerine tanınmadığı şeklinde yorumlandığı görüşler de mevcuttur.¹¹⁶

¹¹⁵ Gülmez, Memurlar, 159 vd; Aynı Yazar, Dünyada Memurlar, 51 vd; Tuncay/Savaş Kutsal, 518.

¹¹⁶ Bu konuda ayrıntı için bkz: Ünsal, Engin, Sendika Özgürlüğü ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile T.C. Hükümeti İlişkileri, İstanbul 2003, 66 vd; Ayrıca bkz: Kocaoğlu, Mehmet, Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişimine Panoramik Bakış, Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, İzmir 2000, 161 vd;

II. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Türkiye'deki Gelişimi ve Güncel

Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'deki Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

1. Sendika Hakkı

A. Sendika Hakkı-Özgürlüğü ve Türkiye'deki Tarihsel Gelişim

Hukukumuzda sendika hakkı ve sendika özgürlüğü kavramlarının sıklıkla birbirleri yerine kullanıldığı görülmektedir. Özgürlük daha soyut bir kavramı işaret ederken, hak genellikle, bir özgürlüğün somutlaştığı, yasal düzenlemeler ile güvence altına alındığı kurallarda karşımıza çıkmaktadır.¹¹⁷

Sendika hakkı; sendika kurma, sendikaya üye olma, pozitif ve negatif sendika hakkı, bireysel ve kollektif sendika özgürlüğü ve sendika çokluğu ilkesi kavramlarını bünyesinde barındırır.¹¹⁸ Bireysel sendika özgürlüğü hem çalışanların hem de işverenlerin, istedikleri sendikaya üye olma (pozitif sendika özgürlüğü), sendikaya üye olmama ve üye olmaya zorlanmama (negatif sendika özgürlüğü), dilediğinde sendikadan ayrılma ve sendika kurma hakkını içerir.¹¹⁹ Kollektif sendika özgürlüğü ise, kendisini oluşturan kişilerden bağımsız bir kişiliğe sahip olan sendikanın, kendi varlığını koruması olarak ifade edilebilir. Sendikaların serbestçe kurulabilmesi, sendikaların idari işlemler ile kapatılmaması ve faaliyetlerinin durdurulamaması, sendikaların üye sayılarını artırmak için propaganda yapabilmeleri, kollektif sendika özgürlüğünün görünümündendir.¹²⁰

Günümüzde sendika hakkı, bir insan hakkı olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte sosyal ve ekonomik bir haktır. Son olarak sendika hakkı, “çift görünümlü temel

¹¹⁷ *Sur, Melda*, İş Hukuku Toplu İlişkiler, Ankara 2020, 33; *Tuncay/Savaş Kutsal*, 29.

¹¹⁸ *Sur*, 33.

¹¹⁹ *Sur*, 33; *Tuncay/Savaş Kutsal*, 31; *Şahlanan, Fevzi*, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, 13; *Narmanlıoğlu, Ünal*, İş Hukuku II, Toplu İş İlişkileri, İstanbul 2016, 11.

¹²⁰ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 37.

haktır.” Çift görünümlü hak olması hem bireysel hem de kollektif nitelikte haklar içermesinden kaynaklanır.¹²¹

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması, işçileri göre daha geç olmuştur. Bunun sebebi, kamu görevlileri ile devletin aynı tarafta yer aldığı ve kamu görevlisi ile devlet arasında menfaat çatışması olamayacağı görüşüdür.

Ülkemizde, kamu görevlileri sendika hakkına ilk olarak 1961 Anayasası döneminde sahip olmuştur. 1961 Anayasasının md.46 hükmünde sendika hakkı “*çalışanlar ve işverenlere*” tanınmıştır. Böylelikle kamu görevlilerinin sendikal hakları ilk olarak anayasa düzeyinde ele alınmıştır. Hükmün ikinci fıkrasında kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanun ile düzenleneceği öngörülmüştür. Bu sebeple 624 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun hukukumuzda, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin ilk kanuni düzenleme olma özelliğini taşır.¹²² 14.07.1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 22. maddesinde de kamu görevlilerinin sendikal hakkına dair düzenleme yer almıştır.

1971 Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine sendika hakkı tanıyan 46. madde değiştirilmiştir. Hükmünde yer alan “*çalışanlar*” ifadesi çıkarılmış, sendika hakkı yalnızca işçiler için anayasal dayanağı olan bir hak haline gelmiştir. Hükmün, kamu hizmeti görevlilerinin sendikal haklarının kanunla düzenleneceğine ilişkin ikinci fıkrası da metinden çıkarılmıştır. Değişikliğe gerekçe olarak, sendika kavramının karışıklığa sebep olması gösterilmiştir.¹²³

¹²¹ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 32; *Şahlanan*, 10.

¹²² *Aktay, Nizamettin*, Sendika Hakkı, Ankara 1993, 3-4; *Çevikbaş, Rafet*, ‘Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu’, TİSK Akademi, 2010/1, 21. *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 39 vd.

¹²³ *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 110.

624 sayılı Kanun da bu dönemde yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları kuruluşlara ilişkin olarak Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çıkarılacağı ifade edilen kanun çıkarılmamış bu sebeple kamu görevlileri “kuruluş” adı altında da örgütlenememiştir.¹²⁴ Yine 657 sayılı Kanunun sendika kurma hakkına ilişkin 22. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

Öğretide söz konusu değişikliklerin gerekçede ifade edildiğinin aksine, geleneksel memur anlayışından kaynaklanan, “*sendika hakkının, çıkarlarının zıt olduğu işverene karşı işçilere tanındığı, işveren devlet ile kamu görevlisinin çıkarlarının ise karşıt olmadığı bu sebeple kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmasına gerek olmadığı, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesine de aykırılık teşkil ettiği*”¹²⁵, görüşünden hareketle yapıldığı savunulmuştur.¹²⁶ Bununla birlikte gerekçede kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları tüzel kişiliklerin “kuruluş” olarak adlandırılacağı, söz konusu kuruluşların özel bir kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.¹²⁷

Sendika hakkı 1982 Anayasasının 51. maddesinde güvence altına alınmıştır. Ancak bu maddenin ilk halinde yalnızca işçi ve işverenlerin sendika kurma hakkına sahip olduğundan bahsedilmişti. Söz konusu maddede kamu görevlilerine yer verilmemiş olması öğretide farklı görüşlerin oluşmasına yol açmıştı. Öğretide yer alan bu görüşlerden biri, Anayasa md.51 hükmünde kamu görevlilerinden bahsedilmediği ancak; Anayasanın kamu görevlilerine ilişkin 128 ve 129. maddelerinde de sendika hakkına ilişkin bir yasak bulunmadığı gerekçesiyle kamu görevlilerinin sendika hakkı olduğunu savunmuştur.¹²⁸

¹²⁴ Gülmez, Kamu Görevlileri, 111.

¹²⁵ Giritli, 305; Çelik, Nuri, İş Hukuku, Cilt II Kollektif İş Hukuku, İstanbul 1979, 13.

¹²⁶ Gülmez, Kamu Görevlileri, 110-111; Tuncay/Savaş Kutsal, 521; Çelik, 12.

¹²⁷ Gülmez, Kamu Görevlileri, 110-111.

¹²⁸ Eyrenci, Öner, “Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları”, Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları içinde, İstanbul 1987, 136; Sağlam, Fazıl, “Anayasa Hukuku Açısından Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakkı Sınırları ve Sorunları”, Türkiye’de Sendikal Örgütlenme Uluslararası Dayanakları Uygulaması ve Sorunları, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, 114-115; Gülmez, Memurlar 116 vd; Aynı Yazar, Kamu Görevlileri, 149 vd; Demir, Fevzi, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1999, 17-18; Sur, 207.

Bu konuda Danıştay'a görüş sorulması üzerine Yüksek Mahkeme, Anayasada kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin bir hüküm olmasa da kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanun ile düzenlenebileceğini ifade etmiştir.¹²⁹ Diğer görüş ise, Anayasanın md.51 hükmünde yalnızca işçi ve işverenler ifadelerine yer verilmesi dolayısıyla kamu görevlilerinin sendika hakkı bulunmadığını, kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmak istenseydi 'herkes' ya da 'çalışanlar' ifadelerinin kullanılacağını, aslında burada Anayasa koyucunun kamu görevlilerine sendika hakkını tanımak istemediğini öne sürmüştür.¹³⁰

7 Haziran 1978 tarihinde bir araya gelen ILO'nun 64üncü oturumu sonrasında, 27 Haziran 1978'de kabul edilen "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme"¹³¹, 25.11.1992 tarihinde onaylanması uygun bulunduktan sonra, 08.01.1992 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmış ve 25.02.1993 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.¹³² Bahsedilen gelişme sonrasında öğretilerde kamu görevlilerinin sendika hakkına sahip olması yönünde bir engel kalmadığına yönelik görüşler kuvvetlenmiştir.¹³³ Bu konuda bir görüş, onaylanan sözleşmelerin doğrudan kamu görevlilerine sendika hakkı verir nitelikte olmadığı, Türkiye'nin onaylanan bu sözleşmeler ile bağlı olduğu ve bu doğrultuda yasal bir düzenleme yapılması gerektiğini ifade etmiştir.¹³⁴ Yargıtay HGK da 1995 yılında

¹²⁹ "...Anayasanın 51.maddesinde kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma hakkı konusunda bir düzenleme yer almamış olmakla birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) nün Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme (1948 Sözleşmesi) ile Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşmenin onaylanarak kamu görevlileri de dahil olmak üzere herkese sendika kurma hakkı tanınmasına ve konunun yasal olarak düzenlenmesine Anayasal bir engel bulunmadığı görüşüyle dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına karar verildi.", Danıştay, 1.D. 22.04.1992, 1992/136 E. 1992/147 K. (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>), E.T. 19.02.2020.

¹³⁰ *Tuncay, Can*, 'Türkiye'nin Onayladığı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu', Halid K. Elbir'e Armağan, İstanbul 1996, 516; *Aktay, Nizamettin*, Sendika Hakkı, Ankara 1993, 114.

¹³¹ *Akilloğlu, Tekin*, Çalışma Yaşamını Düzenleyen Uluslararası Belgeler, Ankara 1995, 96 vd.

¹³² RG, 23.02.1993, 21507

¹³³ *Tuncay, Uyum*, 525.

¹³⁴ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 522; *Tuncay, Can*, "87 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, Ankara 1997, 75 vd.;

vermiş olduğu bir kararda “Görülüyor ki, TBBM ’nce Kanun ile kabul edilen bu sözleşmeler, doğrudan doğruya konuyu düzenlememekte, üye ülkelere gerekli düzenlemeyi yapmak görevini yüklemektedir.” ifadeleri ile yasal bir düzenleme olmaksızın, yalnızca 151 sayılı Sözleşmenin onaylanmış olması sebebiyle kamu görevlilerince kurulmuş olan bir sendikanın tüzel kişilik kazanamayacağına hükmetmiştir.¹³⁵ Danıştay da benzer yönde bir karar vermiştir.¹³⁶

Öğretide 151 sayılı Sözleşmenin imzalanması sonrasında yasal bir düzenleme yapılması gerektiğine yönelik görüşler sonrasında, 1995 yılında Anayasanın 53. maddesi değiştirilmiştir ve kamu görevlilerine sendika kurma ile kurulmuş sendikalara üye olma hakkı tanınmıştır. Bu değişiklik öğretilerde olumlu karşılanırsa da kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin bir düzenlemenin, toplu sözleşmeye ilişkin bir madde içerisinde düzenlenmesi anayasa tekniği açısından eleştirilmiştir.¹³⁷ Söz konusu Anayasa değişikliği sonrasında 1997 yılında, Devlet Memurları Kanunu’nda da değişikliğe gidilmiştir. Buna göre 657 sayılı Kanunun 22. maddesi “Devlet memurları Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve onlara üye olabilirler.” şeklinde düzenlenmiştir.

Anayasanın “Sendika Kurma Hakkı” başlığını taşıyan 51. maddesi 3 Ekim 2001 tarihinde, 4709 sayılı kanunun md.20 hükmü ile değiştirilmiş ve çalışanlar ile işverenlerin önceden izin almaksızın sendikalar kurma ve bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten

Güzel, Ali, “ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine Katkısı”, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, Ankara 1997, 26-27; Kaya, Pir Ali, Uluslararası Çalışma Normları ve Türk İş Hukuku Üzerine Etkileri, TÜHİS, Ankara 1999, 56 vd.

¹³⁵ Yargıtay, HGK, 1995/4-367 E. 1995/550 K. 24.05.1995, Yargıtay Kararları Dergisi, C.21, S.7, Temmuz 1995.

¹³⁶ “...Mevzuatımızda kamu görevlilerinin sendika kurabilecekleri konusunda açık bir hüküm mevcut değildir. Anayasa'nın 53 üncü maddesinin 23.9.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla değişik üçüncü fıkrası ile konu Anayasa seviyesinde düzenlenmiş, ancak sendika kurulmasına cevaz veren Kanun ise henüz çıkarılmamıştır. Bu duruma göre ... Sendikası ile toplu sözleşme yapılmasına ve memurlara bu sözleşmeye göre ödeme yapılmasına yasal olanak yoktur.” Danıştay, 2. D. 04.04.1997, 1995/1882 E. 1997/829 K. (emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb). E.T. 19.02.2020.

¹³⁷ Tuncay/Savaş Kutsal, 523.

çekilme haklarının olduğu düzenlenmiştir. 51. maddede yapılan bu düzenleme Anayasa tekniği açısından daha doğru bulunmuştur.¹³⁸ Yapılan Anayasal düzenlemelerin ardından 25.06.2001’te 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir.¹³⁹

B. Günümüzdeki Düzenleme

4688 sayılı Kanun, 07.05.2010 tarihinde Anayasanın 53. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanınmasıyla “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” adını almıştır.¹⁴⁰ Bu değişiklik öncesinde kamu görevlilerine yalnızca “toplu görüşme hakkı” tanınmış idi.

Kanunun amacı, *“kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek ve toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek”* olarak ifade edilmiştir (md.1).

Sendika, *“kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar”* olarak tanımlanmıştır (md.3/1-f). Bu tanımda, 6356 sayılı Kanunda bulunan ‘işveren sendikasına’ yer verilmemiştir.¹⁴¹ Kamu işveren sendikaları, 1986/1 sayılı ve 06.02.1986 tarihli Başbakanlık genelgesi ile kurulmuş ve kamu işverenleri, Tühis, Kamu-İş ve Türk Kamu-Sen sendikalarına katılmışlardı. Günümüzdeki aktif kamu işveren sendikaları

¹³⁸ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 523.

¹³⁹ 12.07.2001, R.G No: 24460

¹⁴⁰ Kanunun gelişim sürecine ilişkin ayrıntılar için bkz: *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 413 vd.

¹⁴¹ *Esener Turhan/Bozkurt Gümriükçüoğlu, Yeliz*, Sendika Hukuku, İstanbul 2014, 283; *Sur*, 213; *Tuncay/Savaş Kutsal*, 525.

Kamu-İş Sendikası ve Tühis iken,¹⁴² 20.01.2020 tarihi itibarıyla Kamu-İş Sendikası Tühis'e katılma kararı almış ve bu karar Tühis genel kurulu tarafından da kabul edilmiştir.¹⁴³ Bu sebeple 2022 yılı itibarıyla faaliyet gösteren tek kamu işveren sendikası Tühis'tir.

Sendika tanımında üç unsurdan söz edilebilir. Bunlardan birincisi kişi unsuru olup sendikanın kamu görevlileri tarafından kurulmasını ifade eder. “*Ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek*” ifadesi ise ikinci unsur olan amaç unsurudur. Üçüncü unsur ise kamu görevlileri sendikalarının tüzel kişiliğe sahip kuruluş niteliği taşımasıdır. Kamu görevlileri sendikaları, kamu görevlileri tarafından kurulmuş olmalarına karşın, özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir. Zira kamu görevlileri sendikaları, önceden izin almak suretiyle, kanunun verdiği yetkiyle ya da idari bir işlemle kurulmazlar; kurucuları olan kamu görevlilerinin özgür iradesi ile sendika tüzüğüne valiliğe verilmesi sonucunda tüzel kişiliğe sahip olurlar.¹⁴⁴ *Gülmez*'e göre, “Türkiye çapında faaliyette bulunma amacı” da sendika tanımının dördüncü bir unsuru olarak ele alınabilir.¹⁴⁵

Kanunun 4. maddesine göre, kamu görevlileri, hizmet kolu esasına göre ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacıyla sendikalar kurabilir. Md.4/2 hükmünün ikinci cümlesinde, meslek ve işyeri esasına göre sendika kurulması açıkça yasaklanmıştır.

Sendika kurucu ve üyeleri kamu görevlisi olmak zorundadır.¹⁴⁶ Kamu görevlileri sendikalarına üyeliğin kazanılması birkaç şekilde olabilir. Bunlardan birincisi sendikaya

¹⁴² *Yıldız, Gaye Burcu*, “Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Yasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi”, Sicil, Aralık 2015, S.34, 93; *Eyrenci, Öner*, “Kamuda Faaliyet Gösteren Alt İşveren İşyerlerinde Toplu İş Sözleşmesi Sürecine İlişkin 6552 Sayılı Kanun Hükümleri”, Prof. Dr. Fevzi Demir'e Armağan, Legal İHSGHD Özel Sayı, İstanbul 2016, 142.

¹⁴³ Bkz: <http://www.kamu-is.org.tr/>

¹⁴⁴ *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 443.

¹⁴⁵ *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 444.

¹⁴⁶ *Uçkan, Banu*, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı, Legal, İstanbul, Temmuz 2013, 46.

yapılan üyelik başvurusunun, sendika yetkili organı tarafından kabul edilmesi, ikincisi sendikanın kurucuları arasında yer alınmasıdır. Sendikaların birleşmesi veya katılması yolu ile de üyeliğin kazanılması mümkündür.¹⁴⁷

Kanunda üst kuruluş olarak yalnızca konfederasyon öngörülmüştür. Konfederasyon kurulabilmesi için değişik hizmet kollarından, 4688 sayılı Kanuna göre kurulmuş, en az beş sendikanın bir araya gelmesi gerekir (md.3/1-g). Böylece 4688 sayılı Kanunda 6356 sayılı Kanuna koştur bir düzenleme yer almıştır.¹⁴⁸ 6356 sayılı Kanundan farklı olarak, konfederasyonların toplu görüşme yetkisi mevcuttur (md.19/1).¹⁴⁹

Sendikaların kuruluşunda serbest kuruluş esası benimsenmiş olup, bu durum Kanunun md.6/1 hükmünün, “*Sendika ve konfederasyonlar önceden izin almaksızın serbestçe kurulurlar.*” ifadesinde görülmektedir.¹⁵⁰

Bir hizmet kolunda birden çok sendika kurulabilmesi (md.4/2) sendika çokluğu ilkesine işaret etmektedir.¹⁵¹ Bu bağlamda kamu görevlileri, yeni bir sendika kurabilir, üye olduğu sendikadan ayrılıp başka bir sendikaya üye olabilirler. Bu aynı zamanda bireysel sendika özgürlüğünün de bir görünümüdür.¹⁵² Sendika çokluğu ilkesi konfederasyonlar için de geçerlidir. Ancak; bir sendikanın yalnızca bir konfederasyona üye olabilmesi (md.17/1) hükmü ile bu ilke sınırlanmıştır.¹⁵³

4688 sayılı kanunun 8. maddesinin 1. fıkrasına göre, sendika, konfederasyon ve sendika şubelerinde bulunması gereken zorunlu organlar, genel kurul, yönetim kurulu, disiplin kurulu ve denetleme kuruludur. Hükmün ikinci fıkrasına göre isteğe bağlı olarak

¹⁴⁷ Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 304; Tuncay/Savaş Kutsal, 538.

¹⁴⁸ Bkz. 6356 sayılı Kanun, md.2/1-f; Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 283; Tuncay/Savaş Kutsal, 529.

¹⁴⁹ Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 283; Tuncay/Savaş Kutsal, 529.

¹⁵⁰ Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 284; Tuncay/Savaş Kutsal, 529; Demir, Fevzi, “Sendikaların Kuruluşu ve İşleyişi”, Çalışma ve Toplum, 2013/4, 32.

¹⁵¹ Esener/Bozkurt Gümrükçüoğlu, 284; Gülmez, Kamu Görevlileri, 447.

¹⁵² Gülmez, Kamu Görevlileri, 447; Bireysel sendika özgürlüğüne ilişkin olarak bkz: Tuncay/Savaş Kutsal, 32 vd. Sur, 47 vd. Narmanlıoğlu, 11 vd.

¹⁵³ Gülmez, Kamu Görevlileri, 447.

başka organlar da kurulması mümkündür. Genel kurul dışındaki organlar, görev, yetki ve sorumluluklarını, kurulacak bu yeni organlara devredebilirler. Ancak bu hususun tüzükte belirtilmesi zorunludur.

2. Toplu Sözleşme Hakkı ve Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Rejimi

İş Hukukuna özgü bir kavram olan toplu sözleşme¹⁵⁴, 6356 sayılı Kanunda, “İş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesine ilişkin hususları düzenlemek üzere işçi sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmeyi ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁵

4688 sayılı Kanunda ise toplu sözleşme, “Bu Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi ifade eder.” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁶ Kanun koyucu 4688 sayılı kanunda “toplu iş sözleşmesi” yerine “toplu sözleşme” kavramını tercih etmiştir.

4688 sayılı Kanunun ilk halinde kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkı bulunmuyordu. Bu dönemde, kamu görevlilerine yalnızca “*toplu görüşme*” hakkı tanınmıştı:

“.....İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da

¹⁵⁴ Sur, 257.

¹⁵⁵ 6356 s. Kanun, md.2/1-h

¹⁵⁶ 4688 s. Kanun md.3/1-h

taraf larca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.” (AY/53/3).

Anayasanın bahsedilen hükmünde kamu görevlilerine toplu görüşme hakkı öngörülerek, toplu görüşmenin içeriğine yönelik düzenlemenin kanunla yapılacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda toplu görüşmeye ilişkin konular 4688 sayılı Kanunun md.28 hükmünde düzenlenmişti.

“Toplu görüşme; kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik ve verimlilik artırıcı diğer yardımları kapsar.”

4688 sayılı Kanunun md.3/h hükmünde de toplu görüşmenin tanımı yer almaktaydı. Kanunda yer alan tanım ile 28. maddede yer alan toplu görüşmenin içeriğine ilişkin hükümler neredeyse birbiriyle aynıdır. 28. maddede, tanım cümlesinden farklı olarak yalnızca “ve verimlilik” ifadesi yer almıştır. Bunun dışında kalan ve Anayasa md.128/2’de ifade edilen konularda tek yanlı olarak düzenleme yapma yetkisi kanun koyucuda olmaya devam etmiştir.

Toplu görüşme sonucunda düzenlenecek olan mutabakat metni, görüşmelerin anlaşmayla sonuçlanması halinde tarafların imzalaması ile doğrudan yürürlüğe giren, bağlayıcı bir belge olmadığından kamu görevlileri açısından faydalı olamamış, öğretilde de eleştirilmiştir. Nitekim anlaşma sonrasında imzalanan mutabakat metni Anayasaya göre (md.53/3) Bakanlar Kurulunun takdirine sunulmakta idi. Yine Bakanlar Kurulunun mutabakat metnine ilişkin düzenlemeleri üç ay içerisinde gerçekleştirileceği ifade edilse de üç ay içerisinde işlemlerin tamamlanmaması halinde ne olacağına ilişkin bir hüküm de yer almamıştır.

12 Eylül 2010 Anayasa Referandumunu sonrası yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasanın md.53 hükmü değişmiş ve kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Söz konusu maddenin başlığı “*Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı*” halini almıştır. Anayasanın 53. maddesine 2010 değişikliği sonrası eklenen beşinci fıkrada “*memur ve diğer kamu görevlilerine*” toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiştir. Böylece, Anayasanın 128. maddesine göre kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yasama organının tekelinde olan bir yetki iken, bu değişiklik sonrasında, kamu görevlilerinin, mali ve sosyal haklarına dair toplu sözleşme yapılması, Anayasal olarak mümkün hale gelmiştir.¹⁵⁷

Toplu sözleşmenin kapsamı, mali ve sosyal haklar ile sınırlı tutulmuştur (md.28/1). Toplu sözleşme hükümlerinden emekli kamu görevlileri de faydalanır.¹⁵⁸ Toplu sözleşme görüşmeleri, son rakamı tek olan yıllarda yapılır ve görüşmeleri takip eden iki mali yıl için geçerli olur (md.31/1, 28/3).

Toplu sözleşmenin tarafları, kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti ve kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetidir (md.29).

2004 değişikliği öncesinde toplu görüşme yapma yetkisi, her bir hizmet kolunda en çok üyesi bulunan sendika ve bu sendikanın bağlı olduğu konfederasyona verilmişti. En çok üyeye sahip konfederasyonun başkanı toplu görüşme heyetinin başkanıydı. Ancak 2004 yılında 5198 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile 30. maddenin “*Yetki*” olan başlığı, “*Üye sayılarının tespiti*” halini almıştır ve yetki konusunda büyük bir önem taşıyan üye sayısının tespiti usulü değişmiştir.

Buna göre üye tespiti iki aşamalı olacak şekilde yapılacaktır. Birinci aşamada üye tespitine ilişkin bir toplantı düzenlenir. Bu toplantıya, kurumun işveren vekili ile

¹⁵⁷ *Sur*, 241.

¹⁵⁸ *Uçkan*, 91.

tahakkuk memuru veya mali hizmetler birimi yetkilisi ve kurumun hizmet kolunda faaliyette bulunan sendikalarından birer temsilci katılır. Söz konusu toplantı her yıl 15 Mayıs tarihinden sonraki beş iş günü içerisinde kurumca belirlenerek sendikalara bildirilen yerde ve günde yapılır. 15 Mayıs itibari ile kamu görevlilerinin listesi ile üyelerinden aidat kesintisi yapılan sendika üyelerini gösteren liste toplantıya katılanlar tarafından değerlendirilir. Sonrasında toplam kamu görevlilerini ve sendika üyesi olan kamu görevlilerini gösteren liste toplantıya katılan taraflarca imzalanır. İmzalanan tutanaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına mayıs ayının son gününe kadar gönderilir. Kurumların taşra teşkilatlarında da aynı esaslara göre düzenlenen toplantının ardından düzenlenen tutanaklar, kurum merkezinde değerlendirilmek üzere 15 Mayısı izleyen iki iş günü içerisinde kurum merkezine gönderilir. Kurum merkezinde bu tutanaklar tek tutanak haline getirilir (md.30).

Üye tespitinin ikinci aşamasında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, ulaşan imzalı listeler üzerinden tespit yapılır, sendika ve konfederasyonların üye sayısı belirlenir. Belirlenen bu sayılar, temmuz ayının ilk haftası Resmî Gazetede yayımlanır.

Resmî Gazetede sendika ve konfederasyon sayılarına ilişkin sonuçların yayımlanmasından itibaren beş iş günü içerisinde tespit edilen üye sayılarının yanlış olduğu iddiasıyla, sendika ve konfederasyonlarca Ankara İş Mahkemesine itiraz edilebilir. Mahkeme söz konusu itirazı on beş gün içinde karara bağlar (md.30).¹⁵⁹

Toplu sözleşme görüşmeleri anlaşma ile sonuçlanırsa, kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren mali ve sosyal haklara ilişkin kısım ile her bir hizmet koluna özgü

¹⁵⁹ 4688 sayılı kanunun md.30 hükmüne ilişkin olarak, 09.07.2004 tarihli ve 25517 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa Göre Sendika Üye Sayılarının Belirlenmesine İlişkin Tebliğ” ve 07.07.2006 tarihli ve 26221 sayılı Resmi Gazetede, “Kamu Görevlileri Sendikalarının ve Konfederasyonlarının Üye Sayılarının Tespitine İlişkin Tebliğ” yayımlanmıştır.

mali ve sosyal haklara ilişkin bölümlerden ve tek metinden meydana gelen toplu sözleşme ya da toplantı tutanağı imzalanır. (md.31/5).

Toplu Sözleşmeyi kamu idaresi adına imzalamaya Kamu İşveren Heyeti Başkanı yetkilidir. Kamu görevlileri adına ise, kamu görevlilerinin geneline yönelik hükümler için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı; hizmet kollarına yönelik hükümler için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir (md.29/4).

4688 sayılı kanununun 32. maddesine göre yerel idare çalışanlarına sosyal denge tazminatı ödenmesine karar verilebilir. Ancak, yapılan bu sözleşme 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme sayılmaz ve bu sebeple sözleşmeyle ilgili Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz (md.32/1).

Toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaz ise, üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı imzalanır. Tutanağın kamu görevlilerinin genelini ilgilendiren kısmını Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, hizmet kollarına ilişkin kısımlarını ise ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı imzalar (md.33/1).

Toplantı tutanağı imzalanmasından veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının Devlet Personel Başkanlığınca tutulan tutanak ile belirlenmesinden itibaren üç işgünü içerisinde, sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilirler (md.33/3). Toplu sözleşme kapsamına girmeyen konularla ilgili olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna gidilemeyecektir (md.33/4). Yine toplu sözleşmenin imzalanan kısımlarına ilişkin Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamayacaktır (md.29/6).

Toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvuramaz ise, kamu görevlilerine toplu sözleşme

görüşmeleri sürecini izleyen iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenir. Toplu sözleşme görüşmelerine, görüşmelere katılmaya yetkili hiçbir konfederasyon temsilcisinin katılmaması durumunda da kamu görevlilerine sonraki iki mali yıl boyunca uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümlere göre belirlenecektir (md.31/7).

3. Grev ve Toplu Eylem Hakkı

A. Grev Hakkı

Grev, toplu sözleşme gibi toplu iş hukukuna özgü bir kavram olup, kolektif bir baskı aracıdır.¹⁶⁰ Hukukumuzda grev hakkı yalnızca işçiler bakımından güvence altına alınmıştır. Bu hak Anayasa md.54/1’de düzenlenmiştir. Buna göre, yalnızca toplu iş sözleşmesi bağitlanması esnasında çıkacak uyuşmazlıklar için greve gidilebilecektir. Bir eylemin grev sayılabilmesi için, işin tamamen bırakılması gerekir. Bu bağlamda, kısa süreli iş bırakmalar, iş yavaşlatma eylemleri grev sayılmaz.¹⁶¹ Ayrıca grev kararının, sendika ya da işçilerin bir kısmı tarafından alınması gerekir. Bireysel iş bırakma grev sayılmaz.¹⁶²

Anayasamızda kamu görevlilerinin grev ve toplu eylem yapmasına yönelik herhangi bir yasak olmasa da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun md.26-27 hükümlerinde grev ve toplu eylemin yasaklandığı görülmektedir. Yine Türk Ceza Kanunu’nun “*Kamu görevinin terki veya yapılmaması*” başlığını taşıyan md.260 hükmünde de grev ve toplu eylem suç olarak düzenlenmiştir.

Öğretide ise bu hakkın, kamu görevlilerine tanınıp tanınmaması hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. *Tuncay*’a göre, ülkemizin şartları bakımından, kamu

¹⁶⁰ *Sur*, 415.

¹⁶¹ *Sur*, 427.

¹⁶² *Sur*, 432.

görevlilerine grev hakkının tanınması pek isabetli olmayacaktır.¹⁶³ *Gözler* ise grev hakkının, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesi ile bağdaşmadığını ve statüer bir ilişkide anlam ifade etmediğini, greve karşılık devletin lokavt ilan edemeyeceğini ifade etmektedir.¹⁶⁴

Arıcı'ya göre kamu çalışanlarına tanınmış olan toplu pazarlık hakkı, grevsiz anlam ifade etmemektedir.¹⁶⁵ *Kaboğlu* ise kamu görevlilerinin tümüyle grev hakkından yoksun kılınmasının demokratik rejim ile bağdaşmayacağını belirtmektedir.¹⁶⁶ Kamu görevlilerine tümüyle bir grev yasağı getirilmesi, hukuken işçi statüsünde olması gereken, ancak kamu görevlisi kavramının geniş kullanımı itibariyle, işçi sayılmayan kişilerin de grev hakkından yoksun kalmasına sebep olmaktadır.¹⁶⁷ Kamu görevlilerin çoğunluğu, AİHS md.11'de ifade edilen, kamu gücü kullanan kişiler değildir. Külli grev yasağı bu sebeple uluslararası normlara da aykırıdır.¹⁶⁸ Uluslararası normlara uyum için, kamu görevlilerine grev hakkı tanınmalı, 98 sayılı Sözleşmede bahsedilen hükümlere uygun olarak, yapılan işin niteliğine göre kısıtlamalar getirilmelidir.¹⁶⁹ ILO Uzmanlar Komitesi de devlet adına otorite kullanan üst düzey personel dışındaki kamu görevlilerine grev hakkının tanınabileceğini öne sürmektedir.¹⁷⁰ Bu hususlara ileride ayrıntılı olarak değineceğiz.

¹⁶³ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 565.

¹⁶⁴ *Gözler/Kaplan*, 589.

¹⁶⁵ *Arıcı, Kadir*: "Türk Endüstri İlişkiler Sisteminde 2010 Anayasa Değişikliği ve Sonrası Gelişmeleri", TİSK Akademi, 2014/2, 16.

¹⁶⁶ *Kaboğlu, İbrahim Ö.*, "Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları", Anayasal Sosyal Haklar, (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye), Editor: İbrahim Kaboğlu, İstanbul 2012, 26.

¹⁶⁷ *Ezer, Burcu*, Grev Hakkına İlişkin Sınırlama ve Yasaklar, Ankara 2016, 151.

¹⁶⁸ *Ezer*, 152; *Başterzi, Süleyman*, "Uluslararası Sözleşmeler ve İç Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu", TİSK Akademi, 2006/2, 23, 28.

¹⁶⁹ *Ezer*, 152.

¹⁷⁰ *Kutal, Metin*, "ILO Uzmanlar Komitesi Raporunda (2005) Türk Mevzuatının 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeler Karşısındaki Durumu", Sicil, Mart 2006, S.1, 95; *Gülmez*, Kamu Görevlileri, 164.

B. Toplu Eylem Hakkı

“Toplu eylem hakkı, işçilerin ekonomik sosyal ve çalışma koşullarını olumsuz etkileyen karar ve uygulamalara karşı toplu olarak başvurdukları demokratik bir direnme hakkıdır.”¹⁷¹ Toplu eylem hakkı, AİHM, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve ILO Denetim Organlarınca, düşünce ve ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilmektedir.¹⁷² Bu bağlamda, toplu eylem hakkının hukuki dayanağı, AİHS, Avrupa Sosyal Şartı, ILO Sözleşmeleri, AİHM kararları, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve ILO denetim organlarının kararlarıdır.¹⁷³ İnsan hakları belgelerine göre toplu eylem hakkı, bir insan hakkı niteliğindedir.¹⁷⁴

Toplu eylem hakkı grev hakkını da içine alan, grevden daha geniş bir kavramdır. Nitekim ASŞ md.6/4 hükmünde, “...grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.” ifadesi yer almaktadır.¹⁷⁵ AİHS, AİHM kararları, ASŞ ve Avrupa Sosyal Haklar Komitesi kararlarında da toplu eylem hakkı, “grevi de kapsayan bir üst kavram” olarak ifade edilmektedir.¹⁷⁶ Bir başka deyişle toplu eylem çatı bir kavramdır.¹⁷⁷

Toplu eylem hakkı grev hakkını da kapsayan bir kavram olmakla birlikte, dayanağını ifade özgürlüğü ve barışçıl toplanma hakkı oluşturur. Bu bağlamda hakkın kaynağı AİHS md.10 ve 11’dir. AİHM geliştirici yorum yaparak, AİHS md.11’in

¹⁷¹ Kaya, Pir Ali/ Güler, Ceyhan, “Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı”, Sosyal Siyaset Konferansları, S:68, 2015/1, 106.

¹⁷² Kaya /Güler, 106; Tuncay/Savaş Kutsal, 470.

¹⁷³ Engin, Murat, “İş İlişkisinin Sona Ermesi ve Kıdem Tazminatı Açısından 2014 yılı kararlarının Değerlendirilmesi”, Yargıtay’ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2014, İstanbul Kasım 2017, 175-176.

¹⁷⁴ Gülmez, Mesut, “Toplu Eylem Hakkına Dahil Protesto Grevleri Yasa Dışı Grev Değildir: Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Karar Eleştirisi, Çalışma ve Toplum, S.43, 2014/4, 235.

¹⁷⁵ Gülmez, Protesto Grevleri, 330.

¹⁷⁶ Sur, Melda, “Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanun’un Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri” Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.15, Özel Sayı, Temmuz 2013, 256.

¹⁷⁷ Kılıçoğlu, Mustafa, “Toplu Eylem ve Grev Hakkının Uluslararası Hukuk Penceresinden Değerlendirilmesi”, Çalışma ve Toplum 2020/4, 2409.

kapsamını genişletmiştir. Mahkeme, kararlarında örgütlenme özgürlüğünün, ifade özgürlüğünün kolektif görünümü olduğunu belirtmektedir.¹⁷⁸

Toplu eylem hakkının meşruluğundan söz edebilmek için, eylem barışçıl olmalı, yalnız siyasal bir sebebe dayanmamalı ve ölçülü olmalıdır.¹⁷⁹ Bununla birlikte toplu eylem hakkına son çare olarak (*ultima ratio*) başvurulması gereklidir.¹⁸⁰

AİHM kararlarına göre, taraf devletler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile garanti altına alınan, sendika üyelerinin, sendikal eylem yolu ile mesleki menfaatlerini koruma özgürlüğünün kullanılmasına olanak tanımakla mükelleftir.¹⁸¹ ILO denetim organları da kararlarında, sendika üyelerinin menfaatlerini etkileyen konulara ilişkin olarak, siyasal grev, genel grev ve dayanışma grevlerinin yasaklanmaması gerektiğini belirtmektedir.¹⁸² Uzmanlar Komitesine göre, bu tarz grevlerin tümüyle kanun dışı sayılması, hakkın özüne müdahale niteliği taşır.¹⁸³

AB Temel Haklar Şartı'nda toplu eylem hakkından doğrudan bahsedilmiştir.¹⁸⁴ Hükümde toplu eylem hakkına yalnızca, menfaat uyuşmazlıkları halinde başvurulabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte bu hakkın ölçülü olarak kullanılması gerekmektedir (md.52). Gerek AİHM gerek Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, önüne gelen olaylarda, toplu eylem hakkı kullanımının ölçülü olup olmadığını değerlendirmektedir.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Kaya/Güler, 112; Engin, Murat, "İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku md.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine", Sosyal Güvenlik Dergisi, C.5, S.2, 22.

¹⁷⁹ Engin, Toplu Eylemler, 32 vd.

¹⁸⁰ Engin, Değerlendirme, 179.

¹⁸¹ Yorgun, Sayım, "Anayasa Mahkemesinin 6356 Sayılı Yasaya İlişkin Kararının Sendikal Özgürlükler Boyutuyla Değerlendirilmesi", Çalışma ve Toplum, S.50, 2013/3, 1176.

¹⁸² Kaya/Güler, 108.

¹⁸³ Reports of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, ILC 98th Session 2009, 179, (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103484.pdf, 13.03.2022)

¹⁸⁴ md.28: "İşçiler, işverenler veya işçi ve işveren örgütleri; topluluk hukuku ile ulusal hukuk ve uygulamalarla uyumlu olarak, uygun düzeyde görüşme ve toplu sözleşme akdetme hakkına ve uyuşmazlık halinde, çıkarlarını korumak için, grev de dahil, toplu eylem yapma hakkına sahiptir."

¹⁸⁵ Alpagut, Gülsevil, "Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları- Yargıtay'ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri", İÜHFD, Özel Sayı, C.74, Haziran 2016, 859; Tuncay/Savaş Kutsal, 471.

ASS md.6/4 hükmüne göre de taraf devletler, grev ve toplu eylem hakkını tanımakla yükümlüdür. Söz konusu hükme göre, toplu eylem hakkı grevi de kapsayan bir üst kavram olup, buna işveren tarafından başvurulabilecek eylemler de dahildir. Bununla birlikte toplu eylem hakkı yalnızca çıkar uyuşmazlıkları söz konusu olduğunda geçerlidir. Hak uyuşmazlıkları kapsam dışındadır.¹⁸⁶ Avrupa Sosyal Şartı ile toplu eylem hakkının üst bir kavram olarak tanımlanmasından dolayı, dayanışma grevi, iş yavaşlatma, boykot, işyeri işgali gibi toplu eylemleri de toplu eylem hakkı çerçevesinde değerlendirmek mümkün olacaktır.¹⁸⁷ Toplu sözleşme yürürlükte iken yeni bir toplu sözleşme imzalanması için toplu eyleme başvurulması dirlik borcuna aykırılık teşkil edecektir.¹⁸⁸ Ancak toplu sözleşme dışındaki konularda uyuşmazlık çıkması durumunda toplu eylem hakkına başvurulabilecektir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, toplu sözleşmenin varlığına ve değiştirilmesine yönelik olmadığı müddetçe, mevcut bir toplu sözleşmenin varlığının, toplu eylem hakkına başvurulmasını engellemeyeceğini ifade etmektedir.¹⁸⁹

Uluslararası Çalışma Örgütü belgelerinde açıkça grev ve toplu eylem hakkından bahsedilmemiştir. Ancak, ILO, Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi grev ve toplu eylem haklarının, sendikal hakların ayrılmaz bir parçası olduğunu ve ILO tarafından tanınıp korunduğunu ifade etmiştir.¹⁹⁰ Sendika Özgürlükleri Komitesi bir kararında, grev ile toplu eylem haklarının, sendikal hakların esaslı öğeleri arasında yer aldığını belirtmiştir.¹⁹¹

¹⁸⁶ *Alpagut*, 857.

¹⁸⁷ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 471.

¹⁸⁸ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 471.

¹⁸⁹ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 741; *Alpagut*, 857-858.

¹⁹⁰ *Gernigon, Bernard/ Otero, Alberto/ Guido, Horacio*, Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Bodies, International Labour Office, Geneva, 9.

¹⁹¹ Freedom of Association, Case No: 28, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1952.

C. Uluslararası Mahkeme Kararlarında Toplu Eylem Hakkının Gelişimi

Toplu eylem hakkının AİHS md.11 kapsamında olduğunu ifade etmiştik. Mahkemenin toplu eylem hakkı bağlamında, md.11'i yorumu daima günümüzdeki gibi olmamış, zamanla gelişmiş ve mahkeme genişletici yoruma başvurmaya başlamıştır. Örneğin, Belçika Ulusal Polis Sendikası/ Belçika davasında, mahkeme, md.11 kapsamında, menfaatlerini korumak için sendikaların dinlenilme hakkı olduğunu ancak devletlerin de takdir hakkı bulunduğunu belirtmiş ve ihlal olmadığına karar vermiştir.¹⁹² Yine İsveç Makinistleri Sendikası / İsveç davasında AİHM, sendika hakkının örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olduğunu, ancak toplu sözleşme yapma hakkının bunun zorunlu bir unsuru olmadığını ifade etmiştir.¹⁹³ Schmidt ve Dahlström/ İsveç davasında AİHM, md.11'in grev hakkını koruma altına almadığına hükmetmiştir.¹⁹⁴

AİHM her ne kadar toplu eylem hakkını tanımanın, taraf devletlerin takdirinde olduğunu ifade etse de Gustafsson/ İsveç davasında, üyelerinin çıkarlarını korumak adına, md.11 kapsamında, sendikaların toplu eylem hakkı olduğunu belirtmiştir.¹⁹⁵ Bu karar öğretideki yazarlar tarafından, AİHM'in sendikal haklar açısından ilk olumlu açılımı yaptığı yönünde değerlendirilmiştir.¹⁹⁶ Mahkeme, Wilson ve Diğerleri/ Birleşik Krallık Davasında, grev hakkının, sendikaların üyelerinin çıkarlarını koruyabilmeleri bağlamında oldukça önemli olduğunu, toplu eylemlerin işverene karşı bir baskı aracı olduğunu belirtmiştir.¹⁹⁷

Karaçay/ Türkiye davası AİHM'in içtihat değişikliği bağlamında oldukça önemli kararlardan biridir. Memur maaşlarına yapılan zammın düşük olduğu gerekçesiyle bir

¹⁹² Case of National Union of Belgian Police v. Belgium, 27.10.1975, Başvuru No: 4464/70, par.39.

¹⁹³ Case of Swedish Drivers' Union v. Sweden, 06.02.1976, Başvuru No: 5614/72, par. 39-40.

¹⁹⁴ Case of Schmidt and Dahlström v. Sweden, 06.02.1976, Başvuru No: 5589/72, par.34-36.

¹⁹⁵ Case of Gustafsson v. Sweden, 25.04.1996, Başvuru No: 15573/89.

¹⁹⁶ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 149.

¹⁹⁷ Case of Wilson, National Union of Journalists, 02.07.2002, par.45-46; Öztürk, Berna, "Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı, Çalışma ve Toplum 2016/4, 1804.

protesto eylemine katılan başvuru Erhan Karaçay, uyarı cezası alması üzerine, idari yargı yolunun kapalı olması sebebiyle, uyarı cezasına itirazının reddedilmesi üzerine AİHM'e başvurmuştur.¹⁹⁸ Mahkeme kararında, başvuru grev eylemine katıldığını inkâr ettiğine yer verse de olayın esasına girmiştir. Bu bağlamda mahkeme verilen uyarı cezası ne kadar küçük olursa olsun, bunun kişileri sendikal haklarını kullanmaktan caydırıcı nitelik taşıdığını, başvuru barışçı toplantı özgürlüğünü kullandığını, verilen cezanın demokratik toplumda gerekli olmadığını ifade etmiştir. Bu sebeplerle AİHS md.11'in ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme, verilen uyarı cezasına karşı etkili başvuru yolu öngörülmemesi sebebiyle, etkili başvuru hakkına ilişkin, md.13'ün de ihlal edildiğine karar vermiştir.¹⁹⁹

AİHM'in en önemli kararlarından, Demir/Baykara kararı ile mahkeme içtihadında köklü bir değişiklik yapmıştır.²⁰⁰ Söz konusu kararda, "*toplular iş sözleşmesi imzalamanın sendikaların üyelerinin çıkarlarını korumak için başvurabilecekleri toplu eylem araçlarından biri olduğu*" belirtilmiştir.²⁰¹ Mahkeme bu kararında, AİHS'in, yaşayan bir belge olduğunu ve hukuktaki gelişmelerden bağımsız olarak yorumlanamayacağını ifade etmiştir.²⁰²

Enerji-Yapı Yol Sen/ Türkiye kararı²⁰³ da toplu eylem hakkı bakımından önem arz etmektedir. Kamu görevlilerinin örgütlendiği bir sendika olan, Enerji Yapı-Yol Sen, 13.04.2006 tarihinde yayımlanan, toplu iş sözleşmesi imzalamak için greve katılan ya da iş bırakanlar hakkında yasal işlem yapılacağına dair genelgeye dayanarak basın açıklaması yapan beş kişiye disiplin cezası verilmesi üzerine AİHM'e gitmiştir.

¹⁹⁸ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 159.

¹⁹⁹ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 160; Case of Karaçay v. Turkey, Başvuru No:6615/3, [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:\[%22kara%20C3%A7ay%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-121653%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:[%22kara%20C3%A7ay%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-121653%22]})

²⁰⁰ Öztürk, 1805; Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 151 vd, Case of Demir and Baykara v. Turkey, 12.11.2008, Başvuru No: 34503/97.

²⁰¹ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 155.

²⁰² Demir ve Baykara/ Türkiye kararı, par.36.

²⁰³ Case of Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey, 21.04.2009, Başvuru No: 68959/01.

Mahkeme, grev hakkının kamu görevlileri için kısıtlanabileceğini ancak bu kısıtlamanın açık ve net olması ve dar yorumlanması gerektiğini, tüm kamu görevlilerine yönelik bir sınırlamanın md.11'in ihlali sonucu doğurduğunu hükme bağlamıştır.²⁰⁴

Mahkemenin, 17.07.2007 tarihli Satılmış ve Diğerleri/ Türkiye kararı²⁰⁵ da toplu eylem hakkının md.11 kapsamında yer alan sendikal haklardan ayrılmaz bir hak olduğunu yinelemiştir. Kamu görevlisi olan başvurucular, gişe görevlisi olarak çalışmaktadır. Üç saat iş bırakarak, çalışma koşullarına yönelik protesto eylemi gerçekleştiren başvurucuların, iş bıraktıkları saatlere ilişkin zararı karşılamalarına karar verilmiştir. Para cezasının aylıklarından kesilmesine izin verilmeyen başvuruculara ceza davası açılmış ve adli para cezasına hükmedilmiştir. İç hukuk yollarını tüketen başvurucular, AİHM'e başvurmuştur. Mahkeme üç saatlik iş bırakmanın bir toplu eylem niteliğinde olduğunu bu sebeple verilen cezanın md.11'in ihlali niteliğinde olduğunu ifade etmiştir.²⁰⁶ Hükümet savunmasında, cezanın yasayla öngörüldüğü, haklı amaçlara yöneldiği ve demokratik toplumda gerekli olduğu, bu sebeple md.11'e uygun olduğu savunmasını yapsa da Mahkeme bu savunmaya itibar etmemiştir.²⁰⁷ Kararda, toplu eylem hakkının, sendikanın üyelerinin mesleki çıkarlarını savunmasına hizmet ettiği ve devletin bu hakkı çalışanlara tanımakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir.²⁰⁸ Schmidt ve Dahlström kararına atıfla grev hakkına da değinen mahkeme, md.11'de açıkça ifade edilmemiş olsa da grev hakkının, sendikal hakların ayrılmaz bir parçası olduğunu yinelemiştir.²⁰⁹

²⁰⁴ Öztürk, 1805-1806.

²⁰⁵ Case of Satılmış and Others (Dilek and Others) v. Turkey, 17.07.2007, Başvuru No: 74611/01, 26876/02 ve 27628/02.

²⁰⁶ Par.57.

²⁰⁷ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 161-162.

²⁰⁸ Par.67.

²⁰⁹ [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:\[%22dilek%20and%20others%22\],\[%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],\[%22kdate%22:\[%222007-07-17T00:00:00.0Z%22,%222007-07-17T00:00:00.0Z%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:[%22dilek%20and%20others%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],[%22kdate%22:[%222007-07-17T00:00:00.0Z%22,%222007-07-17T00:00:00.0Z%22]}), 9, (13.03.2022).

Benzer yöndeki bir karara²¹⁰ konu olayda, Eğitim-Sen üyesi öğretmenler, çalışma şartlarının düzeltilmesi için bir günlük iş bırakmıştır. Öğretmenlere dava açılmış, İzmir Asliye Ceza Mahkemesi, başvurucuların her biri için üç ay on gün hapis, 76.050,00 TL para cezası ve üç ay hizmetten uzaklaştırma kararı vermiştir. Hapis cezası para cezasına çevrilmiş, bu ceza da ertelenmiştir. AİHM'e yapılan başvuru sonrasında Mahkeme, hükümetin cezanın ertelendiğinden bahisle yapmış olduğu itirazı reddetmiştir. Mahkemeye göre ceza tamamen ortadan kalkmadığı müddetçe, başvurucuların mağdur sıfatı devam edecektir. Başvuruculardan birinin sendika üyesi olmadığına ilişkin itiraz da bu başvurucu ceza aldığından reddedilmiştir. AİHM yargılama sonunda, md.11'in ihlal edildiğine karar vermiş, bu tür cezaların ileride yapılacak eylemler için caydırıcı olma amacı taşıdığını da belirtmiştir.²¹¹

Saime Özcan/ Türkiye kararında AİHM md.11'in ihlal edildiğine karar vermiştir. Dava konusu olayda lise öğretmeni olan başvurucu, Eğitim-Sen'in almış olduğu, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi için bir günlük iş bırakma eylemi kararı sebebiyle 1.12.2000 tarihinde iş bırakmıştır. Başvurucu hakkında ceza davası açılmış ve üç ay on gün hapis cezası ile 76.050,00 TL para cezasına hükmedilmiş, başvurucu üç ay süreyle görevinden uzaklaştırmıştır. Daha sonra mahkeme, hapis cezasını, 380.250,00 TL para cezasına çevirmiştir. 647 sayılı Ceza İnfaz Kanunu'nun 6/1 maddesi uyarınca, mahkeme, cezanın infazını ertelemiştir. Karara karşı Yargıtay yoluna gidilmiş, Yüksek Mahkeme kararı onamış, yalnızca meslekten uzaklaştırma süresini iki ay on beş güne düşürmüştür. 29.08.2007 tarihli bir kararla, yeni Türk Ceza Kanununun 260/2 maddesine dayanarak, ceza hükmü iptal edilmiş ve başvuran hakkında karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmiştir. AİHM önüne gelen olayda, hükümet, cezanın kanunla

²¹⁰ Urcan ve Diğerleri-Türkiye Kararı, 17.07.2008, 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04, 23676/04.

²¹¹ *Saygıner, Büşra Cansu*, Türk İş Hukukunda Toplu Eylem Hakkı, Ankara, Şubat 2021, 154-155.

öngörüldüğünü, meşru bir amacı olduğunu ve demokratik toplumda gerekli olduğunu öne sürmüş, Mahkeme bu savunmayı yerinde bulmamış ve 11. maddenin ihlal edildiğine hükmetmiştir.²¹²

Eğitim-Sen üyeleri Güldeniz Kaya ve Ahmet Seyhan'ın açmış olduğu davada da mahkeme ihlal kararı vermiştir. Somut olayda başvuruçuların üyesi buldukları sendika tarafından, kamu yönetimi yasa tasarısını protesto etmek amacıyla bir günlük iş bırakma eylemi yapma kararı alınmıştır. Eylem sendika tarafından gerekli kurumlara bildirilmiş, eyleme karşı herhangi bir yasaklama kararı gelmemiştir. Ancak söz konusu eyleme katılan başvuruçulara uyarı disiplin cezası verilmiştir. Başvuruçuların iç hukukta açmış oldukları davalar olumlu sonuç vermemiştir. Bunun üzerine dosya AİHM önüne gelmiştir.²¹³ Hükümet başvuruçuların cezalarının silindiğini, artık mağdur sıfatı taşımadıklarını öne sürmüştür. Mahkeme, başvuruçuların barışçıl gösteri haklarını kullandıklarını, verilen cezanın demokratik bir toplumda gerekli olmadığını ve acil bir sosyal ihtiyacı karşılamadığını, yapılan eylemin başvuruçuların menfaatlerine ilişkin olduğunu, bu sebeple yapılan müdahalenin orantısız olduğunu ifade etmiştir. Verilen cezanın, kişilerin eylemlere katılmasına yönelik caydırıcı bir yönü de olduğunu ekleyen mahkeme, md.11'in ihlal edildiğine hükmetmiştir.

Daha çok AİHM kararları ve uluslararası içtihat çerçevesinde gelişen toplu eylem hakkının, yukarıda incelenen yerleşik kararlar bağlamında meşru sayılabilmesi için, birtakım ölçütlerden bahsetmek mümkündür. Buna göre öncelikle toplu eylem hakkı, meşru bir amaca yönelmelidir. Şöyle ki toplu eylem hakkını kullanan çalışanlar ile işverenin mülkiyet hakkı arasında adil bir denge kurulmalıdır. Bu bağlamda, çalışanların kendi haklarını ilgilendiren bir yasa düzenlemesi hakkında basın açıklaması yapmaları,

²¹²[https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:\[%22saime%20%C3%B6zcan%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22fulltext%22:[%22saime%20%C3%B6zcan%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (13.03.2022)

²¹³ Kaya ve Seyhan- Türkiye, 15.09.2009, Başvuru no: 30946/04, par.5-9; *Saygıner*, 157.

protesto eyleminde bulunmalarının meşru bir amaca yöneldiği söylenebilecektir. Ancak burada çalışanların telafisi imkânsız zararlara yol açmamaları gerekir.²¹⁴

İkinci olarak, toplu eylem hakkının kullanımı ölçülü olmalıdır. Ölçülülük, toplu eylemin süresi ve kapsamı ile talebin orantılı olması anlamına gelir. Toplu eylem hakkına başvurulması, amaca ulaşmak için uygun ve gerekli olmalıdır.²¹⁵ Ayrıca toplu eyleme son çare olarak başvurulmalıdır. Telafisi imkânsız zararlar meydana gelmesi, toplu eylem hakkının kullanımını hukuka aykırı hale getirecektir.²¹⁶

Toplu eylem hakkının son çare ilkesine (*ultima ratio*) göre kullanılması gerekir. Bir başka deyişle, toplu eylem hakkına, tüm barışçı yollar tüketildikten sonra bir sonuç alınamaması halinde başvurulmalıdır.²¹⁷

Son olarak toplu eylem barışçıl olmalıdır. Toplu eylemin ölçülü olduğundan bahsedebilmek için barışçıl olması gerekir. Sendika Özgülüğü Komitesine göre, toplu eylem ve grev hakkının, yalnızca toplu iş sözleşmesi uyuşmazlıkları mevcut olduğunda öngörülmesi hakkı orantısız şekilde sınırlandırmaktadır. Toplu eylem hakkı, çalışanların ekonomik ve sosyal politikalara ilişkin şikayetlerini açıklamayı da kapsar. Bununla birlikte, barışçıl olmak şartıyla, iş yavaşlatma, işi durdurma ile işyeri işgali eylemleri de toplu eylem hakkı kapsamında değerlendirilmelidir.²¹⁸ Toplu eylem hakkının kullanımı ister çalışanların doğrudan menfaatlerini ilgilendiren bir hususa ilişkin olsun isterse ekonomik ve sosyal politikalar gibi dolaylı olarak kendilerini etkileyecek bir duruma ilişkin olsun, demokratik toplum düzeninin sürdürülebilirliği dikkate alınmalıdır. Eylemler bir protesto niteliğinde olmalı, barışı bozma amacı taşımamalıdır.²¹⁹

²¹⁴ Engin, Değerlendirme, 178-173; Doğan, Sevil, “Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi Grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi”, Çalışma ve Toplum, S:40, 2014/1, 313.

²¹⁵ Doğan, 328.

²¹⁶ Engin, Toplu Eylemler, 32.

²¹⁷ Doğan, 328; Engin, Değerlendirme, 179.

²¹⁸ Engin, Değerlendirme, 180-181; Freedom of Association Case Number: 997, 999, 1029, Par.367, 260, 39.

²¹⁹ Freedom of Association, Case Number: 1562, 27.11.1990, Par.518-a.

Bahsedilenler dışında, ikincil grev olarak gerçekleşen toplu eylem hakkı da AİHM tarafından değerlendirilmiştir. İkincil grev, mevcut olan bir greve destek vermek için diğer işyeri ya da sektörlerdeki çalışanların yapmış oldukları grevlerdir. Dayanışma veya sempati grevi olarak da adlandırılmaktadır.²²⁰ Dayanışma grevinin meşruiyeti, desteklenen grevin meşruiyetine bağlıdır.²²¹ ILO Uzmanlar Komitesi, desteklenen grevin yasal olması şartı ile dayanışma grevinin de yasal ve sendikal özgürlükler kapsamında olduğunu ifade etmiştir.²²²

AİHM dayanışma grevine ilişkin vermiş olduğu 2014 tarihli bir kararında md.11'in ihlal edilmediği sonucuna varmıştır.²²³ Dava konusu olayda, başka bir işyerindeki grevi desteklemek amacıyla dayanışma grevi yapılmıştır. Ancak İngiliz Hukukunda 1980 sonrasında dayanışma grevleri yasaklanmış bulunmaktadır. Bunun üzerine başvuru sendika md.11'in ihlal edildiği gerekçesiyle AİHM'e gitmiştir. Sendika, ikincil eylemlerin yalnızca asıl greve destek yönünün olmadığını, ayrıca işçilerin ortak çalışma koşullarının iyileştirilmesi amacı da taşıdığını ifade etmiştir. Hükümet md.11'in ikincil toplu eylemleri kapsamadığı, bu sebeple ikincil eylemlere ilişkin yasak getiren yasal düzenlemenin yerinde olduğu savunmasını yapmıştır. Mahkeme, ikincil eylemlerin md.11 kapsamında olduğunu ifade etmiş, bu hakkın, demokratik toplumda gerekli olması halinde, meşru bir amaç doğrultusunda ve ancak yasayla sınırlanabileceğini eklemiştir. Ancak mahkeme somut olayda hükümetin takdir yetkisinin geniş olduğu, başkalarının hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik meşru bir amaç barındırdığı gerekçesiyle md.11'in ihlal edilmediğine karar vermiştir.²²⁴ Mahkeme bu

²²⁰ Ünsal, Engin, "Grev Hakkının Geleceği", TBB Dergisi, 2011, S.92, 426.

²²¹ Sur, Melda, "Siyasi Grev", Çalışma ve Toplum, 2009/4 S.23, 23.

²²² Ünsal, Grev, 426.

²²³ National Union of Rail, Maritime and Transport Workers- United Kingdom, 08.04.2014, Başvuru No: 31045/10.

²²⁴ Öztürk, 1806-1807; Saygıner, 244-246.

kararında Demir/Baykara kararındaki görüşünden ayrılarak, dar bir yorum yöntemi ile karara varmıştır.²²⁵

AB Adalet Divanının da toplu eylem hakkına ilişkin önemli kararları bulunmaktadır. Bunlardan biri Laval un Partneri kararıdır.²²⁶ Olayda toplu iş sözleşmesi sürecinde anlaşılabilmesi sonrasında, İsveç İnşaat İşleri Sendikası toplu eylem başlatmıştır. İsveç Elektrikçiler Sendikası da bunun üzerine dayanışma grevi başlatmıştır. İsveç İş Mahkemesi tarafından, toplu eylemlerin durdurulması talebi reddedilen Laval Şirketi, AB Adalet Divanına başvurmuştur. Divan, toplu eylem hakkının, AB Temel Haklar Şartı md.28 ile korunduğunu ifade etmiş, kamu yararına uygun ve orantılı olarak kullanıldığı müddetçe korunması gerektiğini belirtmiştir. Ancak somut olayda toplu eylem hakkının kullanımının hizmet sunumunu uygulanamaz hale getirdiği gerekçesiyle Laval Ltd. lehine karar vermiştir.²²⁷ Divan bu kararı ile toplu eylem hakkının elde edilmek istenen menfaat karşısında orantısız olması halinde korunmayacağını ifade etmiştir.²²⁸

Adalet Divanının bir diğer önemli kararı ise, Viking kararıdır.²²⁹ Somut olayda, Viking Şirketi zarar ettiği gerekçesiyle, gemisi Rosella'nın bayrağını Estonya veya Norveç siciline kaydettirip, bu ülkelerden birindeki sendika ile toplu iş sözleşmesi bağlatmak ve böylece işçilere daha az ücret ödemek istemiştir. Sendika bu duruma karşı çıkmış, bu karardan vazgeçilmezse greve gidileceğini şirkete bildirmiştir. Olay mahkeme

²²⁵ Ezer, 84.

²²⁶ Laval un Partneri Ltd.- Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Swedish building and public works trade union), 18.12.2007, Dava no: C-341/05, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C%2CT%2CF&num=&parties=laval%20un%20partneri&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=allldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=allldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher> (15.03.2022)

²²⁷ Kararın detaylı incelemesi için bkz: *Sayginer*, 166-168.

²²⁸ Ezer, 95.

²²⁹ The International Transport Workers' Federation and The Finnish Seamen's Union, 11.11.2007, C.438/05, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71495&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5482352>, (15.03.2022)

önüne gelmiştir. Yerel mahkeme, şirket lehine karar vermiş sendika karara itiraz etmiştir. Temyiz mahkemesi dosyayı Adalet Divanına göndermiştir. Divan, toplu eyleme başvurmadan önce, daha az zararlar işçilerin haklarını korumanın bir yolu olup olmadığına, sendikanın başka yollar deneyip denemediğine, yerel mahkeme tarafından bakılması gerektiğini belirtmiştir.²³⁰ Adalet Divanı toplu eylem hakkına ilişkin vermiş olduğu bu kararlarda, orantılılık ilkesini oldukça katı bir biçimde ele almış olup, toplu eylem hakkının kullanılmasını ekonomik özgürlükler için bir tehdit olarak nitelendirmiştir.²³¹

D. Türk Hukukunda Toplu Eylem Hakkının Gelişimi

Hukumumuzda toplu eylem hakkına yönelik yasal bir düzenleme mevcut değildir. Toplu sözleşme görüşmelerinde anlaşılabilmesi halinde grev hakkı, yalnızca işçiler için öngörülmüştür. Bununla birlikte taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler, ILO organlarının raporları ve AIHM kararları doğrultusunda toplu eylem hakkının tanınması gerektiği ifade edilmektedir. Buna göre, demokratik bir hakkın kullanımı çerçevesinde, barışçıl ve ölçülü olarak kullanılan bir toplu eylem hakkının hukuka uygun olarak değerlendirilmesi gerekir.²³² Yüksek yargı organlarının son zamanlarda toplu eylem hakkını tanıyan kararlar verdiği görülmektedir. Hukukumuzda toplu eylem hakkının yargı içtihatları ile geliştiğini söylemek mümkündür.

²³⁰ Saygıner, 169-171.

²³¹ Ezer, 96.

²³² Tuncay, Karar İncelemesi, Çalışma ve Toplum, S.42, 2014/3, 280.

a. Yargıtay İctihatları

Hava İş Kararları (Yargıtay 22. HD, 7. HD ve 9.HD)

Hava-İş Sendikası üyesi işçilerin toplu eylemine ilişkin olarak Yargıtay farklı kararlar vermiştir. Somut olayda, Türk Hava Yolları ile Hava İş Sendikası arasında, 23. Dönem Toplu İş Sözleşmesi görüşmeleri uyuşmazlık ile sonuçlanmıştır. TİS görüşmeleri devam ettiği sırada, havacılık işkoluna grev yasağı getirecek bir kanun tasarısı mecliste görüşülmektedir. Sendika, söz konusu kanun tasarısına ilişkin olarak, protesto için çağrıda bulunmuştur. 23.05.2012’de Türk Hava Yolları Genel Müdürlüğü önünde basın açıklaması yapılmıştır. 29.05.2012 tarihinde, 03.00-24.00 saatleri arasında 305 işçi iş bırakmıştır.²³³ Türk Hava Yolları yönetimi iş bırakma eylemine katılanlarının tümünün iş akdini bildirimsiz ve tazminatsız feshetmiştir. Söz konusu 305 işçiden 207’si 29.05.2012 tarihine ilişkin sağlık raporu almıştır. Olayın gerçekleştiği gün raporlu olan işçilerden birinin işe iade davası yerel mahkeme tarafından kabul edilmiştir. Davalı tarafından temyiz yoluna gidilmiş, Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, aynı anda bu kadar işçinin sağlık raporu almasının hayatın olağan akışına aykırı olduğu, olayın siyasi amaçlı bir grev olduğu, hukukumuzda yalnızca toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sırasında anlaşmazlık çıkması halinde greve gidilebileceği, bu sebeple olayın yasa dışı grev niteliğinde olduğu gerekçeleriyle feshin geçerli olduğuna karar vererek davayı reddetmiştir. Kararda toplu eylem hakkı ve yasal dayanaklarına değinen Daire, somut olayda, ölçülülük ve son çare (ultima ratio) ilkelerine uyulmadığından toplu eylemi hukuka aykırı olarak değerlendirmiştir.²³⁴

²³³ Çelik, Aziz, “Bir Grevfobi Öyküsü: Bütün Yönleriyle THY Grevi”, [https://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/bir-grevfobi-oykusu-butun-yonleriyle-thy-grevi,7030,09.07.2013,\(E.T.01.04.2022\)](https://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/bir-grevfobi-oykusu-butun-yonleriyle-thy-grevi,7030,09.07.2013,(E.T.01.04.2022)).

²³⁴ Yargıtay, 22.HD, 14.05.2013, 2013/7517 E. 2013/10949 K. (Sinerji Mevzuat); Tuncay A. Can, Karar İncelemesi, Çalışma ve Toplum, S.42, 2014/3, 276-278; Doğan, 325-330; Engin, Toplu Eylemler, 27-28.

Eylemin meşruiyetinden söz edebilmek için barışçıl bir nitelik taşıması ve işçilerin elde etmek istedikleri meşru bir sonuca yönelik uygun araç ve yöntemleri içermesi gereklidir.²³⁵ Anayasamızın 13. ve 14. maddelerine göre, temel hak ve hürriyetler ancak kanun ile ve ölçülülük ilkesi çerçevesinde sınırlandırılabilir. Somut olayda toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sonrasında anlaşma sağlanamadığında, ellerindeki tek silah olan grev hakkının kendileri açısından yasaklanması söz konusu olan işçiler, sınırlı süreyle iş bırakma ve protesto eylemi gerçekleştirdiğinden, bu eylemin kanun dışı ve ölçülülük ilkesine aykırı olduğunu söylemek gerek Anayasamıza gerek taraf olduğumuz uluslararası belgelere aykırı olacaktır.²³⁶ Yüksek Mahkeme ayrıca dava konusu eylemin “son çare” ilkesine de uymadığını ifade etmiştir. Yargıtay, toplu eylem hakkına başvurmadan önce de grevde olduğu gibi işverene haber verme, arabuluculuk gibi yollara gidilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu içtihat, grev ve toplu eylem hakkı arasında önemli ölçüde benzerlik kurmuştur.²³⁷

Kararda yer alan karşı oy yazısında, taraf olduğumuz uluslararası belgeler çerçevesinde, işçilerin hak ve menfaatlerinin kısıtlanması karşısında yapacakları barışçıl protestoların demokratik tepki olarak değerlendirilmesi gerektiği, eylemin ölçülü olup olmadığı değerlendirilirken yalnız protestonun süresine bakılmasının doğru olmayacağı, meydana gelen zararın, yalnız davalının beyanı esas alınarak değil, bilirkişi marifetiyle belirlenmesi gerektiği ve bu doğrultuda ölçülülük ilkesine aykırılık oluşturup oluşturmadığının belirleneceği ifade edilmiştir.

Somut olayda işçiler, toplu eylem yoluna gitmeden önce, basın açıklaması yaparak kamuoyunu bilgilendirmiş ve taleplerini iletmiştir. Ancak bunlardan hiçbir sonuç alamayınca iş bırakma eylemi yoluna gitmek durumunda kalmışlardır. Bu nedenlerle son

²³⁵ *Engin*, Toplu Eylemler, 32; *Doğan*, 328.

²³⁶ *Tuncay*, Karar İncelemesi 277; *Öztürk*, 1823-1824;

²³⁷ *Engin*, Toplu Eylemler, 28.

çare olma ilkesine uyulmadığını söylemek mümkün değildir.²³⁸ Zira THY çalışanlarının grev aşamasına geldiği bir durumda, grev yasaklamasına ilişkin düzenleme hızlı bir şekilde meclis gündemine gelmiştir. Grev haklarının ellerinden alınması ihtimalinin son derece güçlü olduğu böyle bir durumda, işçilerin süresi oldukça kısıtlıdır. Son çare ilkesine uyulduğunun kabulü için arabuluculuk, işverenle görüşme sağlanması gibi yollara gidilmesi gerektiğini savunan Yüksek Mahkemenin görüşü hayatın olağan akışına aykırıdır.²³⁹

Öğretide, Yüksek Mahkeme tarafından, toplu eylem hakkının meşruiyetinin, kanuni grevin koşullarına büyük ölçüde yaklaştırılması da eleştirilmiştir. Toplu eylem grevden daha geniş bir kavramdır. AİHM'e göre, ifade özgürlüğünün kolektif görünümüdür. Toplu eylem, özü gereğince son çare olarak başvurulmuş bir yol olup, Dairenin, eylemin barışçıl olmadığı ve son çare ilkesine aykırı olduğu değerlendirmesi ile yasal toplu eylemin koşullarını grevle özdeşleştirerek kısıtlaması eleştiri konusu olmuştur.²⁴⁰ Söz konusu toplu eylemin siyasi nitelik taşıdığını söylemek de mümkün değildir. İşçiler doğrudan kendi haklarını kısıtlayacak bir yasaya karşı protesto eylemi gerçekleştirmiş olup, menfaatleri ile doğrudan ilgili bir durum mevcuttur.²⁴¹

Aynı olaya ilişkin olarak, ilk derece mahkemesi tarafından feshin haksız ve geçersiz olduğuna yönelik kararlardan Yargıtay 7. Hukuk Dairesi önüne gelenlerin büyük bir bölümü onanmıştır.²⁴² Bu kararlardan birinde²⁴³ Yüksek Mahkeme, Bakırköy 10. İş Mahkemesinin, uluslararası belgelere de atıf yaparak verdiği, somut olayın yasa dışı eylem olmadığı, ölçülü ve barışçıl olduğu, dolayısıyla işverenin feshinin haksız ve geçersiz olduğu yönündeki kararını onanmıştır. Kararda iki muhalefet şerhi bulunmaktadır.

²³⁸ Öztürk, 1824.

²³⁹ Tuncay, Karar İncelemesi, 278; Doğan, 327.

²⁴⁰ Engin, Toplu Eylemler, 28; Saygıner, 288.

²⁴¹ Tuncay, Karar İncelemesi, 278; Doğan, 325.

²⁴² Tuncay, Karar İncelemesi, 275.

²⁴³ Yargıtay 7.HD, 14.03.2013, 2013/2993 E. 2013/2889 K. (Sinerji Mevzuat)

Bunlardan birine göre, somut olay yasa dışı grev olup, işverenin feshi haklıdır. Diğer muhalefet şerhinde ise, arabuluculuk aşamasına gidilmediği, yasa dışı bir grevin mevcut olduğu, direniş adı verilen toplu eylemlerin de mesleki amaçla dahi olsa, yasadaki usule aykırı olduğundan yasa dışı greve vücut vereceği belirtilmiş, bu sebeplerle feshin hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi de somut olaya ilişkin olarak önüne gelen feshin geçersizliğinin tespiti ve işe iade kararlarını onamıştır.²⁴⁴ 9. Hukuk Dairesinin söz konusu kararlarında yer alan karşı oylarda, işveren açısından büyük bir zarar meydana geldiği, firmanın marka değerinin zarar gördüğü, eylemin ölçülü olmadığı, disiplin kurulu kararı bulunmaması sebebiyle haksız bir fesih olsa da geçerli feshin bulunduğu kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁴⁵

Liman-İş Kararı

Somut olayda Mersin Limanı'nda çalışan işçiler, yerlerine başka işçilerin alınacağını öğrenmiş, bu işçilerin otobüs ile işyerine girmesini engellemek için, işyerinin girişini, iş makineleri ve konteynerler ile kapatmışlardır. Yüze yakın işçinin eylemi, 09.00-14.00 saatleri arasında gerçekleşmiştir. Eyleme katılan işçilerin bir kısmının iş akdi, işveren tarafından haklı nedenle feshedilmiştir.²⁴⁶ İşçiler feshin geçersizliğinin tespiti ile işe iade talepli davalar açmıştır. Temyiz edilen kararlardan birinde, Yargıtay 7. Hukuk Dairesi davanın reddine ilişkin ilk derece kararını bozarak, feshin geçersizliğine ve davacının işe iadesine karar vermiştir.²⁴⁷ Daire kararında, ILO belgeleri, Avrupa Sosyal Şartı ve AİHM kararlarına değinmiş, bunları Anayasa md.90 çerçevesinde

²⁴⁴ Yargıtay 9.HD, 04.02.2014, 2013/9636 E. 2014/3176 K. (Sinerji Mevzuat); Aynı yönde Yargıtay 9.HD, 04.02.2014, 2013/9078 E. 2014/3150 K; 2013/ 9273 E. 2014 / 3163 K. (Sinerji Mevzuat).

²⁴⁵ *Saygıner*, 291.

²⁴⁶ *Öztürk*, 1824-1825.

²⁴⁷ Yargıtay 7.HD, 11.06.2014, 2014/7358 E. 2014/13055 K.; *Gülmez*, *Protesto Grevleri*, 233-237.

yorumlamıştır. Daireye göre, işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını etkileyecek bir konuda, demokratik bir hak olan toplu eylem hakkını kullanmaları, ölçülü ve barışçıl olduğu müddetçe yasa dışı olarak nitelendirilemez.²⁴⁸ Kararda Demir/Baykara kararında ifade edilen, Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartının 6. maddesine çekince konulmuş olmasının, söz konusu madde ile düzenlenen haklara ilişkin yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığına değinilmiştir.²⁴⁹

Kararda “*telafisi imkânsız zarar*” kavramına da yer verilmiştir. Toplu eylemlerin telafisi imkânsız zararlara yol açmadığı müddetçe, işveren bakımından haklı sebeple derhal fesih hakkının doğmayacağı ifade edilmiştir. Özetle, Daireye göre somut olayda, ölçülü, barışçıl ve telafisi imkânsız zararlar doğurmayan bir toplu eylem hakkının kullanımı söz konusudur.²⁵⁰ Karar öğretide, Anayasa md.90'ın ilk kez eksiksiz şekilde uygulandığı, “kilometre taşı” niteliğinde bir karar olarak yorumlanmıştır.²⁵¹

Türk Metal Sendikası Kararı

15.12.2014 tarihinde, Türk Metal Sendikası ile MESS arasında Ağustos 2017'ye kadar geçerli olacak grup toplu iş sözleşmesi bağitlanmıştır. Ancak metal sektöründe yer alan birtakım işyerlerinde, söz konusu toplu iş sözleşmesinde öngörülenden daha yüksek oranda zam yapıldığını öğrenen işçiler eylemlere başlamışlardır.²⁵² Daha önce yapılan toplu iş sözleşmeleri iki yıla sınırlı iken, bu toplu sözleşmenin üç yıl süre ile geçerli olmasını ve aynı sektörlerde başka iş yerlerinde daha yüksek oranda zam yapılmasını, üyesi oldukları Türk Metal Sendikasının işveren ile hareket ettiği şeklinde yorumlayan

²⁴⁸ *Gülmez*, Protesto Grevleri, 251; AİHM'in benzer nitelikte bir kararı için bkz: Case of Barraco v. France, 05.03.2009, Başvuru no: 31684/05,

([https://hudoc.echr.coe.int/tur#%22itemid%22:\[%22001-91570%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/tur#%22itemid%22:[%22001-91570%22]))

²⁴⁹ *Öztürk*, 1825.

²⁵⁰ *Saygıner*, 297.

²⁵¹ *Gülmez*, Protesto Grevleri, 239.

²⁵² *Öztürk*, 1826.

işçiler, 21 Mayıs 2015-3 Haziran 2015 tarihleri arasında protesto eylemi gerçekleştirmiştir. Eyleme yaklaşık 3000-4000 işçi katılmıştır. Eylem işyerine yaklaşık 500 metre uzaklıkta, boş bir arazide gerçekleştirilmiştir.²⁵³ Bu süreçte işçilerin bir kısmı, Birleşik Metal İş Sendikasına geçmiştir.²⁵⁴ Eylemler devam ederken işveren tarafından, işçilere işlerinin başına geçemedikleri takdirde iş sözleşmelerinin haklı sebeple feshedileceği yönünde mesajlar gönderilmiştir. Savunması alınan işçilerin çoğu eylemlerinin Türk Metal Sendikası'na tepki niteliğinde olduğunu ifade etmiştir. Bir kısım işçi ise uygunsuz çalışma koşulları nedeniyle toplu eyleme destek verdiklerini belirtmiştir.

Eylemlerin sona ermesinin ardından savunması alınan 550 işçiden ellisinin iş akdi, 4857 sayılı Kanun md.25/2-g ve 6356 sayılı Kanun md.70 gerekçe gösterilerek haklı sebeple feshedilmiştir. Davalı tanığı tarafından, yalnızca bu 50 işçinin iş akdine son verilmesinin sebebi, farklı birimlerde üretimde aksama yaşanmaması için dengeli bir dağılım yapıldığı şeklinde ifade etmiştir. İş akdi feshedilen bu 50 işçiden 46'sı Birleşik Metal İş Sendikası üyesidir.²⁵⁵

Feshin geçersizliğinin tespiti ile işe iade davası ilk derece mahkemesi tarafından kabul edilen bir işçinin davası, davalı vekilinin temyiz yoluna başvurusu ile Yargıtay 9. Hukuk Dairesi önüne gelmiştir. Yargıtay, eylem süresince üretim faaliyetinin büyük ölçüde aksadığını, eylemin süresi ve katılan işçi sayısına bakıldığında, ölçülü olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığını, iç hukukumuz ve taraf olduğumuz uluslararası mevzuata göre de söz konusu eylemin kanuna aykırı nitelikte sayılacağını ifade etmiştir. Bu sebeplerle işverenin haklı fesih hakkının bulunduğunu belirten Yüksek Mahkeme, kararda eyleme başından sonuna dek destek veren ve savunması alınan 550 işçiden yalnız

²⁵³ *Saygıner*, 300; *Özveri, Murat*, "Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi", *Çalışma ve Toplum*, 2016/2, S.49, 702-704.

²⁵⁴ *Öztürk*, 1826.

²⁵⁵ *Saygıner*, 301.

50'sinin iş akdinin feshedilmesinin eşit davranma borcuna aykırılık oluşturduğunu, davalı işverenin iş akdi feshedilen işçiler ile feshedilmeyenler arasındaki ayrımı haklı kılan bir neden ortaya koyamadığı ifade edilmiş ise de bu durumun geçerli nedeni ortadan kaldırmadığını, feshin geçerli nedene dayandığının kabulünün gerektiğini belirtmiştir. Sonuç olarak, Yargıtay, ilk derece kararının bozularak ortadan kaldırılmasına ve davanın reddine hükmetmiştir.²⁵⁶

Söz konusu karar, öğretide yerinde bir karar olarak değerlendirilmiştir. Yargıtay da kararda toplu eylem hakkına değinmektedir. Çalışanların ekonomik ve sosyal durumlarını ilgilendiren durumlara ilişkin olarak görüşlerini dile getirebilmek için toplu eylem hakkına başvurmaları konusunda meşru bir amaçları bulunduğu açıktır.²⁵⁷ Fakat somut olayda toplu eylem hakkının hukuka uygunluk sınırları aşılmıştır. Bir diğer görüşe göre, bağitlanan bir toplu iş sözleşmesine karşı, toplu eylem hakkını kullanmak dirlik borcuna aykırı olduğundan, burada meşru bir amaçtan dahi bahsetmek mümkün değildir.²⁵⁸

Yapılan eylemlerde işyerine ya da üçüncü kişilere zarar verme söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla bahse konu eylemlerin barışçı olduğunu da söylemek mümkündür. Bunun dışında eylemin ölçülü olup olmadığının tespit edilmesi gereklidir. Eylemin ölçülülüğünden söz edebilmek için öncelikle barışçıl olması gereklidir.²⁵⁹ Ölçülü bir toplu eylemde, taleple eylem orantılı olmalıdır.²⁶⁰ Yüksek Mahkeme tarafından ölçülülük ilkesi genellikle süre bağlamında değerlendirilmektedir. Oysaki yalnız süreye bakılarak eylemin ölçülü olup olmadığının tespiti doğru olmayacaktır. Zira eylemin uzun sürmesi nedeniyle işverenin ekonomik zarara uğraması, eylemi doğrudan kanun dışı hale

²⁵⁶ Yargıtay, 9.HD, 11.03.2016, 2016/ 5562 E. 2016 / 5737 K. (Sinerji Mevzuat); Aynı yönde bkz: Yargıtay 9.HD, 06.06.2017, 2016/11644 E. 2017/9753 K. (Sinerji Mevzuat).

²⁵⁷ Engin, Toplu Eylemler, 31.

²⁵⁸ Alpagut, 869-870.

²⁵⁹ Engin, Toplu Eylemler, 31-32.

²⁶⁰ Doğan, 328; Aynı yönde, Engin, Toplu Eylemler, 32.

getirmez. Öğretideki bir görüşe göre, ancak telafisi imkânsız bir zarardan bahsedildiğinde eylemin ölçüsüz olduğu söylenebilecektir. Telafisi imkânsız zarar ise, insan yaşamı ve sağlığına ilişkin bir zarardır.²⁶¹ Bir başka görüşe göre ise “*telafisi imkânsız zarar*” yerine, “*dikkate değer zarar*” ölçütü dikkate alınmalıdır. Toplu eylem hakkı, işverenin ekonomik çıkarları doğrultusunda sınırlanamaz ise de elde edilmek istenen yarar ile karşı tarafa verilen zarar arasındaki orantı gözetilmelidir. Bu orantı belirlenirken “*dikkate değer zarar*” ölçütünü esas almak mümkündür. Bu görüşe göre, Yüksek Mahkeme de “eylemin 13 gün devam ettiğini ve bu sebeple üretim faaliyetinin önemli ölçüde aksadığını” ifade ederken, dikkate değer bir zarar olup olmadığını araştırmıştır.²⁶²

Engin'e göre, somut olayda, sendikaya yönelik tepki gösterdiğini ifade eden işçilerin yapması gereken, sendika üyeliğinden ayrılarak başka bir sendikaya geçmek ve yeni bir toplu pazarlık sürecini başlatmak olmalıydı.²⁶³

Kararda, Yüksek Mahkeme tarafından, eşit davranma borcuna aykırılığın sabit görülmesine karşın bu durumun feshi geçersiz kılmadığı hükmüne varması eleştirilmiş, burada özellikle sendikal ayrımcılığın söz konusu olabileceği ifade edilmiştir.²⁶⁴

b. Danıştay İçtihatları

Danıştay'ın içtihatları, kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının gelişimi açısından büyük öneme sahiptir. Tarihsel süreçte, kamu görevlilerine sendika hakkının tanınmadığı dönemde, kamu görevlilerinin sendika kurabileceğine ilişkin görüşünden²⁶⁵ günümüze, kamu görevlilerinin sendika kararı doğrultusunda iş bıraktıkları ve bu sebeple

²⁶¹ *Engin*, Toplu Eylemler, 32-33.

²⁶² *Öztürk*, 1827.

²⁶³ *Engin*, Toplu Eylemler, 31.

²⁶⁴ *Öztürk*, 1830.

²⁶⁵ Bkz: §2-I-1.

yaptırımlarla karşılaştıkları durumlara ilişkin önüne gelen olaylarda, AİHM kararları, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve Anayasa md.90 doğrultusunda kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına sahip olduğu yönünde kararlar vermiştir. Bu bağlamda, Türk Ceza Kanununun 260. maddesinde suç olarak düzenlenen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun md.26-27 hükümlerinde yasaklanan, kamu görevlilerinin grev ve toplu eylem yapması ve iş bırakmasına ilişkin hükümleri uygulamamış; barışçıl, ölçülü ve meşru bir amaca yönelik olduğu müddetçe kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının bulunduğunu ifade etmiştir.

Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı bağlamındaki bir kararında²⁶⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, verilen aylıktan kesme cezasını iptal etmiştir. Somut olayda sendika üyesi olan kamu görevlisi (öğretmen), sendikasının yetkili kurulları tarafından alınan karar üzerine bir gün iş bırakmıştır. İş bırakma eyleminin gerekçesi, kamu görevlilerinin yaşadığı mali sıkıntıların gündeme getirilmesi ve kamuoyu sağlanması olarak ifade edilmiştir. Bunun üzerine davacıya 1/30 oranında aylıktan kesme cezası verilmiştir. Cezaya karşı ilk derece mahkemesi, davacının özürsüz olarak işe gelmediği ve bu sebeple aylıktan kesme cezasının hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Temyize giden karar, Danıştay 12. Dairesi'nce bozulmuş fakat, derece mahkemesi kararında direnmiştir. Bunun üzerine davacı direnme kararını temyiz etmiş ve dava İdari Dava Daireleri Kurulu'na gelmiştir. İDDK kararında, uluslararası antlaşmaların hukukumuzdaki yeri konusuna da değinmiş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerini dikkate alarak, verilen cezanın hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Sendikal faaliyet gereği iş bırakmanın, özürsüz olarak göreve gelmeme fiili kapsamında sayılamayacağı, bu durumun mazeret olarak değerlendirilmesi gerektiği, dolayısıyla disiplin suçu teşkil etmeyen söz konusu durumda verilen aylıktan kesme

²⁶⁶ Danıştay İDDK, 22.05.2013, 2009/1063 E. 2013/1998 K. (Sinerji Mevzuat ve İçtihat); Aynı yönde, Danıştay, 12. Daire, 31.03.2021, 2018/1405 E. 2021/1787 K.; Danıştay 12. Daire, 30.11.2016, 2016/1071 E. 2016,5763 K. (Sinerji Mevzuat ve İçtihat).

cezasının hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir.²⁶⁷ Bu bağlamda, Danıştay kararlarının da kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının yargısal içtihatlarla yerleşmesi anlamında önemli olduğu açıktır.

c. Anayasa Mahkemesi İctihatları

Önder ATMACA ve Diğerleri Kararı²⁶⁸

Yukarıda, toplu eylem hakkına ilişkin Yargıtay İctihatları başlığı altında, Hava İş Sendikası işçilerinin kararlarından bahsetmiştik. Aynı olaya ilişkin Yargıtay'ın farklı dairelerince verilen kararlar arasında açık çelişki bulunması sebebiyle, dosyaları 22. Hukuk Dairesi önüne gelen ve davaları reddedilen işçiler bireysel başvuru yoluna gitmiştir.

Anayasa Mahkemesi, ilk derece mahkemesi tarafından somut delillere dayanarak kabul edilen davanın, Yargıtay 22. Hukuk Dairesi tarafından yeterli incelemenin yapılmadığı, başvurucuların iddialarının karşılanmadığı, bahse konu ilamın başvurucular ve üçüncü kişiler tarafından objektif olarak anlaşılmasına imkân verecek yeterli gerekçeyi içermediği sebepleriyle, gerekçeli karar hakkının ihlal edildiği sonucuna varmış, Anayasanın 36. maddesinde güvence altına alınan adil yargılama haklarının ihlal edildiğine karar vermiştir.²⁶⁹ Mahkeme, yeniden yargılama yapılması için dosyaların ilk derece mahkemelerine gönderilmesine hükmetmiştir.

²⁶⁷ *Gülmez, Mesut*, “Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’tir Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı Karar İncelemesi”, *Çalışma ve Toplum*, S.41, 2014/2, 199-200.

²⁶⁸ Önder Atmaca ve diğerleri, B. No: 2013/7449, 16/12/2015.

²⁶⁹ Par. 55-56.

Türkan BAL Kararı²⁷⁰

THY çalışanı olan ve yukarıda bahsettiğimiz eylemler sonrasında iş akdine son verilen Türkan BAL, açılan işe iade davalarına ilişkin olarak Yargıtay'ın farklı daireleri arasında çelişkili kararlar verilmesi sebebiyle adil yargılanma ve kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlal edildiği gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.²⁷¹ Başvurucu ayrıca, ilgili yasa maddelerinin ve işten çıkarılmasına ilişkin toplu iş sözleşmesi hükümlerinin yargılama esnasında uygulanmadığını, bu sebeple Anayasa'nın 49. maddesinde düzenlenen çalışma hakkının ve 53. maddesinde yer alan toplu sözleşme hakkının ihlal edildiğini ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi, kararların gerekçeli yazılmasının hak arama hürriyeti kapsamının belirlenmesinde gözetilmesi gerektiğini, hukuk devletinin gereklerinden birini hukuk güvenliği ilkesinin oluşturduğunu, hukuki belirlilik ve güvenlik ilkelerinin istikrarı temin etmekte ve kamunun mahkemelere güveninin tesisinde katkısının olduğunu belirtmiştir.²⁷² Mahkeme, aynı mahkemeden farklı kararlar çıkmasının doğrudan adil yargılanma hakkının ihlaline vücut vermeyeceğini, ancak Yüksek Mahkemelerin üzerlerine düşen en önemli görevlerden birinin içtihat farklılıklarına çözüm getirmek olduğunu ifade etmiştir.²⁷³ Anayasa Mahkemesi, söz konusu içtihat farklılıkları, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu önüne gelerek, yeknesak bir uygulama sağlanabileceken, somut olayda bu durumun teoride kaldığını belirtmiştir. Bu nedenler doğrultusunda, içtihatlarda yeterli gerekçe ile desteklenmeyen farklılıkların bulunmasının, başvurucu açısından hukuki belirsizlik ve öngörülemezliğe sebep olduğuna, bu itibarla başvurucunun adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir.²⁷⁴ Yeniden yargılama yapılmasında hukuki yarar olmadığından buna ilişkin

²⁷⁰ Türkan Bal [GK], B. No: 2013/6932, 6/1/2015.

²⁷¹ Par. 28.

²⁷² Par. 50-52.

²⁷³ Par. Par. 53-56.

²⁷⁴ Par. 71-73.

talebi reddeden Anayasa Mahkemesi, başvuru lehine 10.000 TL tazminata hükmetmiştir.

Tayfun CENGİZ Kararı²⁷⁵

Yukarıda bahsettiğimiz, adil yargılama hakkının ihlal edildiği yönündeki kararların yanında, doğrudan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiği yönünde Anayasa Mahkemesi kararları da bulunmaktadır. Bu kararlardan birinde, başvuru Eğitim-Sen üyesi bir kamu görevlisidir. Eğitim-Sen Yönetim Kurulu 06.03.2012 tarihli kararı ile 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülkede, uyarı grevi adı altında işe gelmeme eylemi gerçekleştirme kararı almıştır. Başvurucunun bu tarihlerde işe gelmemesi üzerine, Tarsus İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından, başvuru da dahil olmak üzere eyleme katılan kamu görevlileri hakkında idari soruşturma başlatılmıştır. Soruşturma sonucu, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünün 14.05.2012 tarihli kararı ile başvurucuya, 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde mazeretsiz göreve gelmediği gerekçesiyle uyarı cezası verilmiştir. Başvurucunun cezaya karşı, Mersin Valiliğine yaptığı itiraz reddedilmiştir.²⁷⁶ Başvurucu bunun üzerine disiplin cezasının iptali talebiyle Mersin 1. İdare Mahkemesinde dava açmıştır. İlk derece mahkemesi, hukukumuzda kamu görevlilerine grev hakkının tanınmadığı, ayrıca davacının 28-29 Mart 2012 tarihlerinde göreve gelmemesinin kamu görevinin devamlılığı ve sürekliliği ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, öğrencilerin eğitim ve öğretim hakkından mahrum kaldığı, dolayısıyla tesis edilen cezanın fiile uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiştir.²⁷⁷ Başvurucu bunun üzerine Adana Bölge Adliye Mahkemesine başvurmuş, istinaf mahkemesi, sendikanın aldığı karar neticesinde iş bırakma eylemine katılmaya disiplin cezası verilmesinin demokratik bir toplumda gerekli

²⁷⁵ Tayfun Cengiz, B. No: 2013/8463, 18/9/2014.

²⁷⁶ Par. 8-12.

²⁷⁷ Par. 13.

olduğundan söz edilemeyeceğini ifade etmiştir. Ancak, istinaf mahkemesi söz konusu iş bırakma eyleminin TBMM Genel Kurulunda görüşülecek olan İlköğretim ve Eğitim Kanunu teklifinin geri çekilmesini sağlamak olduğundan tesis edilen cezada bir hukuka aykırılık olmadığını ifade ederek, ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Başvurucu tarafından yapılan karar düzeltme başvurusu da reddedilmiştir.²⁷⁸ Başvurucu bunun üzerine bireysel başvuruda bulunmuştur.

Başvurucu, verilen cezanın hak arama hürriyetine, eşitlik hakkına, etkili başvuru hakkına, AİHS md.11 ve AB Temel Haklar Şartınının 28. maddesine aykırı olduğunu iddia ederek, maddi ve manevi tazminat talep etmiştir.²⁷⁹ Anayasa Mahkemesine göre, Anayasamızın md.51-54 hükümlerinde düzenlenen sendikal hak ve özgürlükler, ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı ile tamamlanmaktadır. Dolayısıyla, Anayasamızda düzenlenen sendikal hak ve özgürlükler değerlendirilirken, söz konusu belgelerde yer alan düzenlemeler göz önünde bulundurulmalıdır.²⁸⁰ Somut olaydaki müdahale 657 sayılı Kanunun md.26 ve md.125 hükümlerine dayanmakta olup kanunilik koşulunu sağlamaktadır.²⁸¹ Sendikal haklar mutlak olmayıp sınırlamalara tabidir ancak, bu sınırlamalar Anayasa md.13 çerçevesinde yapılmalı, sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleriyle bağdaşır bağdaşmadığı belirlenmelidir.²⁸²

Anayasa Mahkemesine göre, yapılan sınırlama hak ve özgürlüğün özüne dokunarak, kullanılmasını durduruyor veya aşırı derecede güçleştiriyorsa, etkisiz hale getiriyorsa veya ölçülülük ilkesine aykırı olarak sınırlama aracı ile amacı arasındaki denge bozuluyorsa, bu sınırlamanın demokratik toplum düzenine aykırı olduğundan bahsedilecektir.²⁸³ Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, farklı

²⁷⁸ Par. 14-15.

²⁷⁹ Par. 22

²⁸⁰ Par. 35.

²⁸¹ Par. 42.

²⁸² Par. 48.

²⁸³ Par. 51.

düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkan tanınmalıdır.²⁸⁴ Sendikal haklara yapılacak bir müdahalenin ölçülü olduğundan bahsedebilmek için ise, bu sınırlama ile hedeflenen amaca ulaşabilmek için uygulanan müdahalenin elverişli, gerekli ve orantılı olması gerekir.²⁸⁵ Dava konusu eylem, karar alan sendika tarafından, tüm ülkede önceden bildirilmiştir. Yetkili merciler tarafından bu eyleme yönelik herhangi bir itiraz olmamış, başvuru sendikal hakkını kullanmıştır. Tüm kamu görevlilerinin bu haktan mahrum bırakılmasının mümkün olmadığını söyleyen Anayasa Mahkemesi, ordu, emniyet gibi sektörler için sınırlama getirilebileceğini ifade etmiştir. Verilen ceza hafif de olsa, kişileri sendikal haklarını kullanmaktan caydırıcı bir yönü bulunmaktadır. Bu sebeplerle verilen cezanın demokratik toplumda gerekli olmadığına ve sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir.²⁸⁶

Filiz KOÇAK DEMİR ve Diğerleri Kararı²⁸⁷

Başvurucular Mamak Belediyesinde kamu görevlisi olarak çalışmakta olup, Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) üyesidir. TÜM BEL-SEN, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) üyesidir. KESK, 16.06.2013 tarihinde, Gezi Parkı'nda yapılan eylemlere yönelik müdahaleleri protesto amacıyla, 17.06.2013 tarihinde iş bırakma ve basın açıklaması yapma kararı almıştır. Başvurucular bu karar üzerine 17.06.2013 tarihinde göreve gelmemiştir. Bunun üzerine başvurucular hakkında, mazeretsiz olarak işe gelmedikleri gerekçesiyle disiplin soruşturması başlatılmış, başvuruculardan Filiz Koçak Demir ve Feza Almaz'a tekerrür

²⁸⁴ Par. 52.

²⁸⁵ Par. 54.

²⁸⁶ Par. 58-63; Aynı yönde bir kararlar için bkz: Mehmet Çağdaş Serttaş, B. No: 2013/8516, 6/1/2015; Ebru Aslan, B. No: 2013/8464, 30/12/2014; Emine Bulut Köse, B. No: 2013/8744, 6/1/2015; Basın açıklaması yapmanın sendika hakkı kapsamında olduğuna ilişkin bkz: Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017.

²⁸⁷ Filiz Koçak Demir ve diğerleri, B. No: 2015/14046, 17/7/2019.

neniyle kınama cezası, diğer başvurululara ise uyarı cezası verilmiştir. Başvurular cezaların iptali için idare mahkemesinde iptal davası açmıştır.²⁸⁸ Başvuruculardan Filiz Koçak Demir'in açmış olduğu dava, kararında AİHM'in Kaya ve Seyhan/ Türkiye kararına atıfta bulunan, Ankara 3. İdare Mahkemesi tarafından kabul edilmiştir. Mahkeme sendikanın aldığı karar doğrultusunda iş bırakılmasının mazeret olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Davalı idare karara itiraz etmiş, itiraz üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurul (Bölge İdare Mahkemesi), ilk derece mahkemesinin kararının bozulmasına ve davanın reddine karar vermiştir. Başvurucu, kararın düzeltilmesi talebinde bulunmuş, Bölge İdare Mahkemesi bu talebi de reddetmiştir.²⁸⁹

Diğer başvuru Adem Yavuz Kaya'nın, açtığı iptal davası Ankara 12. İdare Mahkemesi tarafından reddedilmiş, karara itiraz da Bölge İdare Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine yapılan karar düzeltme başvurusu da kabul görmemiştir.²⁹⁰ Başvuruculardan, Beyhan Yalçın'ın, açtığı iptal davası, Ankara 11. İdare Mahkemesi tarafından kabul edilmiş, idarenin itirazı üzerine söz konusu karar Bölge İdare Mahkemesince bozularak, davanın reddine karar verilmiştir. Başvurucu karar düzeltme talebinden de bir sonuç alamamıştır.²⁹¹ Son başvuru Feza Almaz'ın açtığı dava Ankara 6. İdare Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Bölge İdare Mahkemesine yapılan itiraz ve karar düzeltme talepleri de reddedilmiştir.²⁹² Söz konusu kararlar sonrasında başvurulular bireysel başvuru yoluna gitmiştir.

Anayasa Mahkemesi, “*sendikaların üyelerinin çalışma ilişkilerinde ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için yapılan faaliyetleri kapsamında yer almayan ve siyasi otorite karşısında bir baskı grubu olarak yürüttükleri faaliyetler kapsamında aldıkları kararlar uyarınca sendika üyelerinin iş bırakma eylemine*

²⁸⁸ Par. 10-15.

²⁸⁹ Par. 16-17.

²⁹⁰ Par. 19-20.

²⁹¹ Par. 21-23.

²⁹² Par. 24-25.

katılmasını bireylerin sendikanın çekirdek faaliyet alanında kalmayan eylemleri olarak değerlendirmiş ve bu eylemler nedeniyle yapılan müdahaleleri Anayasa'nın sendika hakkına ilişkin 51. maddesi kapsamında değil örgütlenme özgürlüğünü teminat altına alan 33. maddesi kapsamında" incelediğini ifade etmiştir.²⁹³ Mahkemeye göre, tarafların işe gelmemeleri, ekonomik ve sosyal çıkarlarına ilişkin olmayıp, siyasal amaç ağırlıktadır. Bu yüzden başvuruçuların iddiaları sendika hakkı kapsamında değil, Anayasa md.33 ile güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilmiştir.²⁹⁴

Anayasa Mahkemesine göre somut olaydaki idari yaptırımlar, 657 sayılı Kanun md.26 ve md.125'ten hareketle kanunilik ve kamu düzeninin korunmasından hareketle meşru amaç unsurlarını taşımaktadır.²⁹⁵ Mahkemeye göre, temel hak ve özgürlüklere yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir. Orantılılık ise, bireyin hakkı ile kamunun menfaatleri arasında adil bir dengenin kurulmasıdır.²⁹⁶ Somut olayda, disiplin cezasına sebebiyet veren eylem, sendikal menfaatler ile ilgili olmayan, siyasal ve sosyo-politik unsurların ağırlıkta olduğu bir amaca yönelik olarak değerlendirilmiş ve müdahale demokratik toplumun gereklerine uygun görülmüştür. Sonuç olarak, somut olaydaki yaptırımın sendika hakkının ihlaline sebebiyet vermediğine karar verilmiştir.²⁹⁷

Mevzuatımızda düzenlenmeyen, bu bağlamda hukukumuzdaki kaynağı taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar olan toplu eylem hakkının gelişiminde Yüksek Mahkeme içtihatlarının rolü çok büyüktür. Yukarıda incelediğimiz kararlara baktığımızda, Devlet Memurları Kanunu'nda, iş bırakma eyleminin yasaklanmış

²⁹³ Par. 37.

²⁹⁴ Par. 39-41.

²⁹⁵ Par. 46-47.

²⁹⁶ Par. 54-57.

²⁹⁷ Par. 61-63; Aynı yönde bkz: Ahmet Parmaksız [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019.

olmasına karşın, hukuka uygunluk koşulları sağlandığında bu eylemlerin Yüksek Mahkemeler tarafından toplu eylem olarak kabul ettiği görülmektedir. Bu sebeple söz konusu mahkemelerin kararları büyük önem taşımaktadır.



§3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARINA İLİŞKİN

ULUSLARARASI BELGELER

I. *Uluslararası Belgelerin Hukukumuzdaki Yeri*²⁹⁸

1. Uluslararası Hukuk ve İç Hukuk İlişkisi

Taraf olunan belgelerde yer alan uluslararası hukuk kurallarının, iç hukuk kuralları arasında nasıl yer alacağı hususunda, düalist ve monist sistem olmak üzere iki sistem bulunmaktadır.

A. *Düalist (İkici) Sistem*

İkici sisteme göre, uluslararası hukuk ve iç hukuk birbirinden tümüyle ayrı iki hukuk düzenidir. Bu durumun ilk sebebi, iç hukukun gerçek kişiler ile tüzel kişiler arasındaki ilişkileri düzenlemesi, uluslararası hukukun genellikle devletler arası ilişkileri düzenlemesidir. Uluslararası hukuk ile iç hukukun birbirinden ayrı olmasının diğer nedeni ise, iç hukukun devlet otoritesinden kaynaklanması, uluslararası hukukun ise birden çok devletin ortak iradesi sonucu meydana gelmesidir.²⁹⁹ Bir başka deyişle iç hukukta devlet kendisine tabi olan kişileri bağlayacak kurallar koyarken, uluslararası hukukta birbiri ile eşit konumda olan devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar yer almaktadır.³⁰⁰

Bu sisteme göre, iç hukuk ve uluslararası hukuk birbirinden tamamen ayrı olduğundan, kurallarının çatışması da mümkün olmayacaktır.³⁰¹ Yine aynı görüş, uluslararası hukuk kurallarının, iç hukukta doğrudan uygulanamayacağını

²⁹⁸ İş Hukukundaki Anayasa md.90 ve Uluslararası antlaşmaların uyumuna ilişkin görüşler için bkz: *Gülmez, Mesut*, “İş Hukuku Öğretisi ve Anayasa Madde 90/Son Sorunu”, Prof. Dr. Ali Güzel’e Armağan, İstanbul 2010, 303-389.

²⁹⁹ *Pazarıcı, Hüseyin*, Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap, Ankara 2021, 18-19.

³⁰⁰ *Tunç, Hasan*, “Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye ile İlgili Örnek Karar İncelemesi” Anayasa Yargısı Dergisi, C.17, 2000, 174.

³⁰¹ *Pazarıcı, 19; Tunç, 174.*

savunmaktadır. Bir hukuk sistemindeki kuralın, diğerk hukuk sisteminde uygulama alanı bulabilmesi için bir hukuk düzeninden diğerkine atıfta bulunulması ya da iktibas yapılması gerekmektedir.³⁰² Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalayan ülkelerden, İngiltere, Danimarka, İrlanda, İsveç ve Norveç ikici sistemi benimsemiştir.³⁰³

B. Monist (Tekçi) Sistem

Tekçi sistem dünyada tek bir hukuk düzeni olduğunu savunmaktadır. Uluslararası hukuk kurallarının, iç hukukun parçası haline gelebilmesi için ayrıca bir işlem yapılmasına gerek yoktur.³⁰⁴ Bu sistemin benimsenmesi halinde, normlar hiyerarşisinde, uluslararası hukuk kuralları ile iç hukuk kurallarının konumunun ne olacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, öğretilerde tartışılmaktadır.³⁰⁵

Tekçi sistemi benimseyen ülkelerde, iç hukukun uluslararası hukuktan üstün olduğu görüşü³⁰⁶ ile uluslararası hukukun iç hukuktan daha yüksek bir düzeyde olduğu görüşleri bulunmaktadır. Çoğunluk tarafından kabul gören uluslararası hukukun iç hukuktan üstün olduğu görüşü de kendi arasında, Gerçekçi Okul ve Normcu Okul olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.³⁰⁷

Gerçekçi Okul, toplumlararası dayanışmanın sağladığı ortak yaşamdan hareketle uluslararası hukukun iç hukuktan üstün olduğunu savunurken, Hans Kelsen'in

³⁰² Pazarıcı, 19.

³⁰³ Şahbaz, İbrahim, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türk Yargı Sistemindeki Yeri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.54, 2004, 178.

³⁰⁴ Pazarıcı, 19.

³⁰⁵ Şahbaz, 179.

³⁰⁶ "Bonn Okulu", Erich Kaufmann, Max Wenzel; Sovyetler Birliği Hukukçuları, Aktaran, Pazarıcı, 19, dn. 31.

³⁰⁷ Pazarıcı, 20.

savunucusu olduğu Normcu Okul, *pacta sunt servanda* (ahde vefa) kuralından yola çıkarak, uluslararası hukukun iç hukuktan üstün olduğunu savunmaktadır.³⁰⁸

Pazarıcı'ya göre, uluslararası hukuk ile iç hukukun ilişkisine dair bu görüşlerin hiçbiri uygulamadaki hukuku birebir yansıtmamaktadır. Uluslararası yargı kararları da göz önüne alındığında, uluslararası hukuk ile iç hukuk arasındaki ilişki değerlendirilirken, her devletin iç hukuk uygulamaları bağlamında bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Bu noktada öncelikle, uluslararası hukuk kurallarının doğrudan mı hüküm doğurduğu, yoksa hüküm doğurması için belirli işlemler mi yapıldığı tespit edilmelidir. Sonrasında iç hukuk kuralı ile uluslararası hukuk kuralının normlar hiyerarşisindeki yeri belirlenmelidir.³⁰⁹

2. Uluslararası Hukuk Kuralları ve Türk Hukuku İlişkisi

A. Uluslararası Antlaşmaların Akdedilmesi

Anayasamızda, uluslararası antlaşmaların görüşmelerini yapma ve imzalama yetkisinin kime ait olduğu açıkça ifade edilmemiştir. 1924 Anayasasından günümüze dek bu işlemler yürütme organı tarafından yerine getirilmiştir. Günümüzde, Cumhurbaşkanı ve Dış İşleri Bakanı ile Cumhurbaşkanı tarafından yetkilendirilen kişiler Türkiye adına uluslararası antlaşmaları akdedebilecektir.³¹⁰

³⁰⁸ *Pazarıcı*, 20.

³⁰⁹ *Pazarıcı*, 20, 22.

³¹⁰ *Pazarıcı*, 151-153; *Gözler, Kemal*, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa Haziran 2021, 274-275.

B. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması

a. Onaylanması için Kanunla Uygun Bulunması Gerekmeyen Antlaşmalar

Antlaşmanın yalnızca akdedilmesi yeterli değildir. Bağlayıcılık kazanabilmesi için antlaşmanın onaylanması ve yayımlanması gerekmektedir. Antlaşmaları onaylamaya ve yayımlamaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.³¹¹

Ancak antlaşmanın onaylanması ve yayımlanmasından önce TBMM'nin söz konusu uluslararası antlaşmayı kanun ile uygun bulması gerekir. Bu husus Anayasa md.90 ile düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre uluslararası antlaşmaların onaylanması bakımından iki kategoriden bahsedebiliriz. Bunlar, onaylanması için kanunla uygun bulunması gereken antlaşmalar ile onaylanması için kanunla uygun bulunması gerekmeyen antlaşmalardır.³¹²

Onaylanması için kanunla uygun bulunması gerekmeyen antlaşmalar, Anayasanın 90'ıncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında düzenlenmiştir.³¹³ Bu antlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp yayımlanmaları bağlayıcı hale gelmeleri için yeterlidir.³¹⁴ İkinci fıkrada düzenlenen türdeki antlaşmalar, yayımlamalarından itibaren iki ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulur. Bu durum, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin antlaşma üzerinde işlem yapma yetkisi olduğu anlamına gelmez.³¹⁵

³¹¹ Anayasa md.105, 9 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.3.

³¹² Gözler, 275.

³¹³ *md.90/2-Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur. md.90/3-Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.*

³¹⁴ Gözler, 277.

³¹⁵ Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı, Ankara 2021, 229.

Üçüncü fıkrada düzenlenen istisna kapsamındaki antlaşmalar açısından ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulma yükümlülüğü söz konusu değildir. Bu fıkrada düzenlenen antlaşmalar iki başlık altında incelenebilir. Birincisi, daha önce yürürlüğe konmuş bir antlaşmanın uygulanmasını sağlar nitelikte olan antlaşmalar, diğeri ise, daha önceden kanunla yürütme organına verilmiş bir yetkiye dayanarak yapılan antlaşmalardır. Bu sebeple md.90/3'te düzenlenen antlaşmaların dolaylı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesine dayandığı söylenebilecektir. Hem md.90/2 hem de md.90/3'te ifade edilen antlaşmaların Türk kanunlarında değişiklik yapmaması gereklidir.³¹⁶

b. Onaylanması için Kanunla Uygun Bulunması Gereken Antlaşmalar

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere, istisnalar haricinde esas olan, bir uluslararası antlaşmanın onaylanıp yayımlanmadan önce, TBMM tarafından kanun ile onaylanmasının uygun bulunmasıdır. Buna ilişkin düzenleme Anayasanın md.90/1 hükmünde yer almaktadır.³¹⁷

Onaylanmasının kanunla uygun bulunması zorunlu olan antlaşmalar, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmeden önce gerekli hazırlık çalışmaları Dışişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.³¹⁸

Uygun bulma yasa tasarısı, ekinde uluslararası antlaşma ile birlikte ilgili komisyonlarda görüşülmesinin ardından TBMM Genel Kurulu'na gelir. Genel Kurul'da uygun bulma yasa tasarısı görüşülürken, antlaşma metni bütünüyle oylanmalıdır. Ayrıca, antlaşma hükümlerine ilişkin değişiklik önergesi de verilemez.³¹⁹ Zira çok taraflı bir işlem

³¹⁶ Özbudun, 230.

³¹⁷ "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır"

³¹⁸ 9 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.5/1, 15/7/2018, R.G. No:30479

³¹⁹ Pazarıcı, 156.

olan uluslararası antlaşmanın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce tek taraflı olarak değiştirilmesi uluslararası hukuka aykırıdır. Uygun bulma kanununa numara verilir ve kanun Resmî Gazete'de yayımlanır.³²⁰

Antlaşmanın onaylanması kanunla uygun bulunduktan sonra, Cumhurbaşkanı antlaşmayı onaylar ve antlaşma yayımlanır.³²¹ Onaylanıp yayımlanan uluslararası antlaşma, uluslararası hukuk ve iç hukuk bağlamında geçerli hale gelir.³²²

C. Türk Hukukunda Uluslararası Antlaşmaların Normlar Hiyerarşisindeki

Yeri

a. 2004 Öncesi Durum

Onaylanıp yürürlüğe giren uluslararası antlaşmaların Türk Hukukundaki yeri Anayasanın md.90/5 hükmünde düzenlenmiştir. Buna göre, “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.*” Bu hükümden, Türk Hukukunda uluslararası antlaşmaların kanunla eşdeğer olduğu söylenebilir.³²³ Ancak hükmün devamında yer alan, “*Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.*” cümlesi öğretide farklı görüşlere yol açmıştır. Zira bu cümleye göre uluslararası antlaşmaların Anayasaya uygunluğunun, soyut ve somut norm denetimi ile denetlenmesi yolu kapatılmıştır.³²⁴

Söz konusu hüküm 1961 Anayasanın 35'inci maddesinde yer almaktaydı. 1961 Anayasasının hazırlık evresinde, Anayasa Mahkemesine, onaylanacak uluslararası antlaşmalarla ilgili bir ön denetim yetkisi tanınması gündeme gelmiştir. Buna göre

³²⁰ Gözler, 276.

³²¹ 9 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.3, 15/7/2018, R.G No: 30479

³²² Pazarıcı, 154.

³²³ Gözler, 279.

³²⁴ Özbudun, 233-234.

TBMM üyelerinin belli bir kısmı tarafından, bir antlaşmanın Anayasaya aykırı olduğu öne sürülürse, uygun bulma kanununa yönelik işlemler, AYM kararına dek duracak, AYM, söz konusu uluslararası antlaşmanın Anayasaya aykırı olmadığına karar verirse ancak o zaman uygun bulma kanunu ve devamındaki işlemler yapılabilecekti. Temsilciler Meclisinde bu şekilde kabul edilen hüküm, Milli Birlik Komitesi tarafından kabul edilmemiş ve günümüzdeki düzenleme hükmün son halini oluşturmuştur.³²⁵ 1982 Anayasası hazırlık çalışmaları döneminde de aynı öneri, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerince sunulmuş, ancak kabul görmemiştir.³²⁶

Uluslararası antlaşmaların normlar hiyerarşisindeki değeri konusunda öğretilerdeki birinci görüşe göre, uluslararası antlaşmalar kanunlar ile aynı değerdedir.³²⁷ *Gözler*'e göre, uluslararası antlaşmaların kanun değerinde olması mantıken de tutarlıdır. Şöyle ki uluslararası antlaşmaların onaylanması için, yasama organı tarafından, bir uygun bulma kanununun kabul edilmesi gereklidir. Söz konusu uygun bulma kanunu, diğer kanunların kabulünde olduğu gibi salt çoğunluk ile kabul edilir. Uluslararası antlaşmaların kanun üstü bir değerde olabilmesi için, uygun bulma kanununun nitelikli bir çoğunluk ile kabul edilmiş olması gereklidir.³²⁸

Öğretilerdeki bir başka görüşe göre, uluslararası antlaşmalar kanunların üzerinde bir değer taşımakta³²⁹, bir diğer görüş ise uluslararası antlaşmaların Anayasal değerde

³²⁵ *Aybay, Rona*, "Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri", *TBB Dergisi*, S.70, 2007, 189-191.

³²⁶ *Aybay*, 192-193.

³²⁷ *Pazarıcı*, 32; *Özbudun*, 234; *Gözler*, 279; *Teziç Erdoğan*, *Anayasa Hukuku*, Tıpkı 25. Bası, İstanbul 2021, 14, 221; *Bilir, Faruk*, "Anayasanın 90. Maddesinde Yapılan Değişiklik Çerçevesinde Milletlerarası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.13, S.1, 2005, 79-81.

³²⁸ *Gözler*, 279.

³²⁹ *Batum, Süheyl*, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul 1993, 272.

olduğunu ifade etmektedir.³³⁰ Uluslararası antlaşmaların, Anayasa üzerinde bir değer taşıdığını savunan bir görüş de mevcuttur.³³¹

Uluslararası antlaşmalara karşı Anayasa Mahkemesi denetimi yolunu kapatan 90'ıncı maddenin son fıkrasına dayanan, uluslararası antlaşmaların kanunlardan üstün olduğu görüşüne karşı bir kısım yazarlar, söz konusu hükmün milletlerarası sorumluluk ile karşı karşıya kalmamak amacını taşıdığını³³², çok taraflı uluslararası antlaşma hükümlerinin, tek taraflı ulusal başvuru yolları ile iptal edilebilir olmasının, uluslararası antlaşmaların doğasına aykırı olacağını ifade etmektedirler.³³³ *Özbudun*'a göre, hukukumuzda, uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğü kabul edilmemiştir. Anayasa md.90/5 hükmü karşısında, uluslararası antlaşmaların Anayasaya aykırılığı ileri sürülemiyor olsa da antlaşmalara aykırı yasal düzenlemeler yapılması yolu kapatılmamıştır. Kuşkusuz bu durum, uluslararası hukuk bağlamında devletin sorumluluğuna yol açabilecektir. Ancak pratikte mümkündür.³³⁴

Uluslararası antlaşmaların değeri konusunda farklı görüşler olsa da öğretilerde çoğu yazar, uluslararası antlaşmaların kanun değerinde olduğu görüşündedir.³³⁵ Bu görüşü benimseyen yazarlara göre, uluslararası antlaşmaların uygulanması durumunda, bir uluslararası antlaşma hükmünün bir kanun hükmü ile çatışması halinde uygulanacak hüküm, iki kanun hükmünün çatışması durumunda uygulanacak olan kurallara göre belirlenir. Bir başka deyişle, özel kanun- genel kanun ilkesi ya da önceki kanun- sonraki kanun ilkesi doğrultusunda uygulanması gereken kural belirlenmelidir.³³⁶

³³⁰ *Soysal, Mümtaz*, "Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Ankara 1986, 15-17; *Akıllıoğlu, Tekin*, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz" *AÜSBFD*, C. 44, S.3, Ankara 1989, 172-173.

³³¹ *Çelik, Edip*, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulanması", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C.9, S.1-3, 1988, 52.

³³² *Özbudun*, 234.

³³³ *Pazarıcı*, 34.

³³⁴ *Özbudun*, 234; Aynı yönde, *Pazarıcı*, 32.

³³⁵ *Pazarıcı*, 32.

³³⁶ *Özbudun*, 234.

b. 2004 Değişikliği Sonrası Durum

22.05.2004 tarihinde, 5170 sayılı kanun ile 90'ıncı maddenin sonuna, “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.*” cümlesi eklenmiştir. Bu düzenleme ilk olarak “*Avrupa Birliği’ne uyum çerçevesinde hukuksal alt yapı sağlanması için gerekli olduğu*” gerekçesiyle 2001 yılında önerilmiş, komisyonda kabul edilen bu cümle, genel kurulda reddedilmiştir.³³⁷ Bu öneriden yaklaşık üç yıl sonra ise md.90/5’e eklenen yukarıda ifade ettiğimiz cümle ile madde son halini almıştır. Bu değişikliğin gerekçesi ise “*Uygulamada usulüne uygun yürürlüğe konulmuş insan haklarına ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanun hükümlerinin çelişmesi halinde ortaya çıkacak bir uyuşmazlığın halinde hangisine öncelik verileceği konusundaki tereddütlerin giderilmesi amacıyla 90. maddenin son fıkrasına hüküm eklenmektedir.*” şeklinde ifade edilmiştir.³³⁸

Bu cümle ile temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalar, normlar hiyerarşisinde, Anayasa ile kanunlar arasında konumlandırılmıştır.³³⁹ Bu cümlenin mefhum-u muhalifinden, temel hak ve hürriyetlere ilişkin uluslararası antlaşmalar haricindeki uluslararası antlaşmaların kanun değerinde olduğu ortaya çıkmaktadır.³⁴⁰ 2004 yılındaki bu düzenlemeden sonra, temel hak ve özgürlüklere ilişkin antlaşmaların halen kanun değerinde olduğu, eklenen cümlenin hiyerarşik olarak bir değişiklik getirmediği, yalnızca çatışma kuralı olduğu, temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir antlaşma hükmü ile yasa hükmü arasında çatışma söz konusu olduğunda, antlaşma hükmünün özel

³³⁷ Aybay, 193-194; md.90/5’e eklenmesi önerilen cümle “*Kanunlar ile milletlerarası antlaşmaların çatışması halinde milletlerarası antlaşmalar esas alınır.*” şeklindedir.

³³⁸ Aybay, 201.

³³⁹ Özbudun, 235; Teziç, 13.

³⁴⁰ Teziç, 14; Pazarcı, 33-34.

hüküm olarak ele alınacağı, bir başka deyişle uyuşmazlığın özel kanun- genel kanun ilkesine göre çözüleceği görüşü, öğretilerde ileri sürülmektedir.³⁴¹

2004 değişikliğine kadar olan süreçte, Anayasa Mahkemesi, kararlarında AİHS ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinden sıkça yararlanmıştı. Ancak, bu belgeleri tek başına “bağımsız ölçü norm” olarak kullanmamış, Anayasa hükümlerine “destek ölçü norm” olarak kullanmıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, bir kararında, AİHS ile İHEB’ten yararlanmış, AİHS’e taraf olduğumuzdan, İHEB’te yer alan hakların, Anayasamızda da güvence altına alınmış haklar olduğundan bahisle söz konusu uluslararası belgelere dayanmıştır.³⁴²

Anayasa Mahkemesi, uluslararası hukuk belgelerini destek ölçü norm olarak kullanırken, çoğunlukla Anayasa md.2’de yer alan, “*insan haklarına saygılı devlet*” ilkesini dayanak olarak almıştır. Anayasa Mahkemesine göre, bir hukuk kuralı insan haklarına ilişkin bir antlaşmaya aykırı ise, md.2’de bulunan “*insan haklarına saygılı devlet*” ve “*hukuk devleti*” ilkelerine de aykırı olacaktır. Dolayısıyla söz konusu kural Anayasaya aykırı nitelik taşıyacaktır.³⁴³

Yargıtay’ın özellikle diplomatik dokunulmazlık, ayrıcalık ve bağımsızlık konularında, uluslararası antlaşma kurallarını doğrudan hüküm doğurur şekilde ele aldığı kararlar mevcuttur.³⁴⁴ Ceza hukukuna ilişkin bir kararında ise, Yargıtay Ceza Genel Kurulu, hakkında mahkûmiyet kararı verilen ve dil bilmeyen sanıktan, tercüman ücreti alınmasının hukuka aykırı olduğu yönündeki kararının gerekçesini, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi md.6/3-e ile temellendirmiştir.³⁴⁵

³⁴¹ *Akkutay Ali İbrahim*, “Uluslararası Antlaşmaların Türk İç Hukukundaki Konumu ve Etkileri”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S.1-2, 2007, 435-436.

³⁴² *Pazarıcı*, 30; Anayasa Mahkemesi, 1979/1 Esas, 1980/1 Karar, AYM Kararları Dergisi, S.18, 31-32.

³⁴³ *Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi*, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, Kasım 2020, 510-511.

³⁴⁴ *Pazarıcı*, 25-27.

³⁴⁵ YCGK, 1996/6-2 Esas, 1996/33 Karar, 12.03.1996, Yargıtay Kararları Dergisi, C.22, S.4, 621 vd.

Doğrudan uluslararası hukuk kurallarının dayanak olarak alındığı birtakım kararlar dışında, Yargıtay kararlarında çoğunlukla, uluslararası hukuka genel bir atıf yapmaktadır. Yakın zamanda vermiş olduğu kararlarda ise Yargıtay hem Türk Hukukuna hem de onaylanan uluslararası antlaşmalara atıfta bulunmaktadır.³⁴⁶

Danıştay da vermiş olduğu kararların, gerekçelerinde, zaman zaman doğrudan uluslararası hukuk kurallarına dayanarak açıklama yapmaktadır.³⁴⁷ Yüksek Mahkeme, İsveç Radyo Televizyon Ekibinin sınır dışı edilmesi işleminin iptaline karar verdiği, 24.04.1978 tarihli kararında³⁴⁸ ulusal hukuk kuralları ile birlikte, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Son Senedine aykırılık olduğunu ifade etmiştir. Danıştay 07.12.1989 tarihli İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararında³⁴⁹ ise 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu md.2/son'da³⁵⁰ yer alan, bir “*bir daha*” ifadesinin geniş anlamda kullanılmasının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir. Danıştay, Anayasanın 11 ve 138. maddelerinden de söz ederek hem AİHS hem de Anayasaya uygun yorum ile denetim konusu hükmün, sıkıyönetim süresi ile sınırlı olacak şekilde yorumlanması gerektiğine hükmetmiştir.³⁵¹ Danıştay 10. Dairesi, 10 Kasım 1992 tarihli bir kararında, kamu görevlilerinin sendikal haklarını engelleyen genelgeyi, AİHS md.11'e aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir.³⁵² Danıştay'ın bir başka kararında ise ILO'nun 87 ve 151 sayılı Sözleşmeleri çerçevesinde, kamu görevlilerine sendikal haklar tanınmasına Anayasal bir engel olmadığı ifade edilmiştir.³⁵³

³⁴⁶ Pazarıcı, 25-27

³⁴⁷ Pazarıcı, 27-28.

³⁴⁸ Danıştay 12. Daire, 1977/1349 Esas, 1978/955 Karar, Danıştay Dergisi, S.30-31, 50 vd; Tanör/ Yüzbaşıoğlu, 512.

³⁴⁹ 1988/6 Esas, 1989/4 Karar, RG, 09.02.1990, 20428.

³⁵⁰ “.....bu şekilde işlerine son verilen memurlar, diğer kamu görevlileri ve kamu hizmetlerinde görevli işçiler bir daha kamu hizmetlerinde çalıştırılmazlar.”

³⁵¹ Tanör/ Yüzbaşıoğlu, 513.

³⁵² Danıştay 10. Daire, 1991/1262 Esas, 1992/3911 Karar, 10.11.1992, Danıştay Dergisi, S.87, 529 vd.

³⁵³ Danıştay 1. Daire, 1992/136 Esas, 1992/147 Karar, 22.04.1992, Legalbank; Tanör/ Yüzbaşıoğlu, 514, dn.326.

Hem Danıştay hem de Yargıtay'ın vermiş oldukları kararlarında, uluslararası hukuk belgelerinden bahsettiği görülse de doğrudan hukuk sistemimizde yer alan bir kurala göre hükme varılmaktadır. Bir başka deyişle Yargıtay ve Danıştay da Anayasa Mahkemesi gibi antlaşmalara atıf yapmakta, antlaşmalardan destek kaynak olarak faydalanmakta, işin esasında ise Türk Hukuku kurallarına göre hüküm vermektedir.³⁵⁴

Tanör/ Yüzbaşıoğlu'na göre, Yüksek Mahkemeler, öğretide bulunan görüşleri de dikkate alarak, insan haklarına ilişkin uluslararası bildiri ve antlaşmaları, kanunların üzerinde hatta zaman zaman Anayasal değerde yorumlamıştır; söz konusu bildiri ve antlaşmalar, destek ölçü norm olarak kullanılmıştır. Bu sebeple 90'ıncı maddeye, 2004 değişikliği sonrasında eklenen cümle, halihazırda içtihatlar ile Türk Hukukuna girmiştir. Dolayısıyla bu bir yenilik değildir, uygulamadaki tereddütleri giderme yolunda katkı sağlayacaktır.³⁵⁵

Anayasanın md.90/5 hükmünün sonuna eklenen bu cümle, her ne kadar temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmaların hukukumuzdaki konumu konusunda yol gösterici olsa da öğretideki tartışmaları bitirememiş, aksine yeni tartışmalar ve eleştiriler ortaya çıkmıştır. Bu eleştirilerden birine göre, “*temel hak ve özgürlüklere ilişkin*” ifadesi belirsizlik taşımaktadır. Hangi antlaşmaların temel hak ve hürriyetlere ilişkin olduğunun nasıl belirleneceği gösterilmemiştir. “*İnsan haklarını düzenleyen sözleşmeler*” ifadesinin daha doğru olacağı öne sürülmüştür.³⁵⁶

Uygulamada bu tür antlaşmalar iki şekilde karşımıza çıkabilir. Birincisi bir antlaşmanın tamamen temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümlerden oluşması, ikincisi ise, temel hak ve hürriyetler kapsamında olmayan bir sözleşmenin içerisinde temel hak

³⁵⁴ *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*, 512; Bu konuda ayrıntı için bkz: *Pazarıcı*, 25-32.

³⁵⁵ *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*, 514-515; Aynı yönde *Teziç*, 222.

³⁵⁶ *Teziç*, 221.

ve hürriyetlere ilişkin hüküm ya da hükümler yer almasıdır.³⁵⁷ Tümü temel hak ve hürriyetlere ilişkin olmayan bir antlaşmanın, temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümlerinin dışında kalan hükümlerinin md.90/5 son cümle kapsamında değerlendirilmemesi gerekir. Zira, burada Anayasa koyucunun amacı, temel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır. Dolayısıyla içerik olarak temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümler, söz konusu Anayasa hükmü kapsamında değerlendirilmelidir.³⁵⁸

“*Temel hak ve özgürlüklere ilişkin antlaşma*” ifadesinden, kişisel ve siyasal haklarla, sosyal ve ekonomik haklara (Anayasa md.17-74) ilişkin antlaşma hükümlerinin anlaşılması gerektiği de öğretide savunulmaktadır.³⁵⁹

Temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir antlaşma hükmüne göre, daha ilerici bir düzenleme sunan bir iç hukuk kuralı olması halinde ne olacağı sorunu da karşımıza çıkmaktadır. Buradaki birinci görüşe göre, bir çatışma olmadığı kabul edilmeli ve iç hukuk kuralı uygulanmalıdır.³⁶⁰ Bunun dışında, Anayasa hükmüne bağlı kalınması gerektiği, bu hükmün uluslararası hukukun yeknesaklaştırılması amacını taşıdığı görüşünün de ortaya çıkması söz konusu olabilir.³⁶¹

2004 değişikliği ile ilgili bir diğer sorun “*esas alınır*” ifadesidir. Öğretide, alışılmamış bu ifadenin kullanılması eleştirilmiştir. *Aybay*'a göre, her ne kadar gerekçede öncelik verilmesinden söz edilmiş ise de madde metninde esas alınır ifadesinin tercih edilmesinden, öncelik verilmesi anlamı çıkamaz.³⁶² Aksi yöndeki görüşe göre esas alınır

³⁵⁷ *Başlar, Kemal*, “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan, S.24/1-2, 2004, 312-315.

³⁵⁸ *Akkutay* 436-437.

³⁵⁹ *Başlar*, 313; *Şahbaz*, 209-210; *Aybay*, 202.

³⁶⁰ *Başlar*, 314. *Gülmez Mesut*, “Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri”, TBB Dergisi, S.54, 2004, 156.

³⁶¹ *Akkutay*, 438.

³⁶² *Aybay*, 204-205.

ifadesinin, uluslararası antlaşmalara öncelik tanınması, uluslararası antlaşmaların öncelikle uygulanması anlamı taşıdığı savunulmaktadır.³⁶³

Uygulamada meydana gelebilecek sorunlardan bahsetmekte de fayda vardır. Antlaşma hükmüyle kanun hükmü arasında bir çatışma olması durumunda üç ihtimal karşımıza çıkar. Anayasa ile antlaşma hükmü aynı yönde fakat yasa hükmü bunlarla çatışma halinde ise, yasa hükmünde Anayasaya aykırılık söz konusudur. Bu durum giderildiğinde Anayasa md.90 anlamında da bir sorun kalmayacaktır.³⁶⁴

Antlaşma ile yasa hükmü arasında çatışma var ve Anayasa bu konuda suskun ise, temel hak ve özgürlüklere ilişkin antlaşma hükmü uygulanacaktır. Son ihtimal de, Anayasa ile antlaşma hükmünün çatışmasıdır. Bu durumda *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*'na göre, Anayasayı uluslararası sözleşmeye uygun yorumlamak da mümkün değilse, Anayasa hükmünün ihmal edilip uluslararası antlaşma hükmünün uygulanması mümkün değildir. Bu, Anayasanın şekli ve maddi üstünlüğü ile de bağdaşmaz.³⁶⁵ Ancak örneğin Anayasa hükmünün esas alındığı bir karar son aşamada AİHM'e gittiğinde ve AİHS'e göre karar verildiğinde fiili olarak uluslararası sözleşme hükmü uygulanmış olacaktır. Yazara göre burada yapılması gereken, Anayasayı, özellikle uluslararası insan hakları hukuku ile uyumlu hale getirmektir.³⁶⁶

³⁶³ *Gülmez, Mesut*, "Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar", Çalışma ve Toplum, 2005/1, S.4, 27.

³⁶⁴ *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*, 515-516.

³⁶⁵ *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*, 515-516; Aynı yönde *Teziç*, 222.

³⁶⁶ *Tanör/ Yüzbaşıoğlu*, 516.

c. Sendikal Haklara İlişkin Uluslararası Antlaşmaların Durumu

Anayasanın md.90/5 hükmünde yapılan 2004 değişikliği, iç hukuk ve uluslararası hukuk kuralları arasındaki hiyerarşiye ilişkin tartışmaları sona erdirmese de sendikal haklar bağlamında ilgili Anayasa hükmünün açık olduğu kanaatindeyiz. Zira öğretilerde de sendikal hakların temel insan hakkı niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.³⁶⁷

Dolayısıyla kanımızca, sendikal haklara ilişkin bir uyumsuzlukta, bir iç hukuk kuralı ile taraf olduğumuz bir uluslararası hukuk normunun çatışması söz konusu ise, hâkim önüne gelen olayda uluslararası hukuk normunu esas alarak uyumsuzluğu çözecektir.

II. Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarına İlişkin Taraf Olduğumuz Uluslararası Belgeler

1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

Birleşmiş Milletler, 24 Ekim 1945 tarihinde 51 ülke tarafından kurulmuştur. Örgütün amacı İkinci Dünya Savaşı sonrasında, milletlerarası barış ve güvenliği sağlayarak, ülkeler arasındaki ilişkileri geliştirmek ve insan haklarını, insanların daha iyi şartlarda yaşamasını desteklemektir.³⁶⁸ Birleşmiş Milletler belgeleri direkt olarak çalışma yaşamına ilişkin değildir. Ancak; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (İkiz Sözleşmeler) sendikal haklara ilişkin oldukça önemli hükümler içermektedir.³⁶⁹

³⁶⁷ Gülmez, Mesut, "Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar", Çalışma ve Toplum, 2005/1, 27.

³⁶⁸ Uçkan, 23; <https://www.un.org/un70/en/content/history/index.html> (E.T. 28.10.2020)

³⁶⁹ Uçkan, 23; Canpolat, Ahmet, "Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Birakması", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:11 S.40 Ekim 2019, 122.

A. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 10.12.1948’de kabul edilmiştir. “Hiçbir ayırım gözetmeksizin herkesin insan hak ve özgürlüklerine karşı saygıyı geliştirip özendirme konusunda uluslararası iş birliğini gerçekleştirmek” bildirgenin amaçları arasında yer almıştır.³⁷⁰ Bildirge hukuki olarak bağlayıcı olmamakla birlikte ülkeler üzerindeki moral etkisi büyüktür.³⁷¹

Bildirgenin 20. maddesinde toplantı ve dernek hakkı düzenlenmiştir. Bu hükme göre “herkes barışçı toplantı ve dernek kurma ve derneğe katılma hakkına sahiptir. Hiç kimse bir derneğe üye olmaya zorlanamaz.” 23. maddede eşit ise eşit ücret ilkesi ile adil ücret hakkı düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin son fıkrasında “Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.” hükmü yer almıştır. Hükümde sendika hakkı herkese tanınmıştır.³⁷²

Hükme ilişkin sınırlamalar bildirgenin 29 ve 30. maddelerinde yer almıştır. Söz konusu maddelerde yer alan sınırlamalar bildirmede bulunan diğer hak ve özgürlükler açısından da geçerlidir. Buna göre, hak ve özgürlüklerin kullanılmasında, başkalarının hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi gerekir. Hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasının ise ancak demokratik bir toplumda, kamu düzeni ve genel refahın gerektirdiği durumlarda mümkün olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bildirmedeki hak ve özgürlükler hiçbir halde Birleşmiş Milletler’in amaç ve prensiplerine aykırı olarak kullanılamaz (md.29/3). Bu Bildirgenin hiçbir hükmü, herhangi bir Devlet, grup ya da kişiye, burada belirtilen hak ve

³⁷⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (Erişim Tarihi: 07.03.2020), Gülmez, Dünyada Memurlar, 135; Kocaoğlu, 155.

³⁷¹ Gülmez, Dünyada Memurlar, 135.

³⁷² Talas, Cahit, “Değiştirilen Sendikalar Kanunu (274 Sayılı), Uluslararası Bağlantılarımız ve Anayasamız” AÜSBFD, C.24, S.4, 1970, 168-169.

özgürlüklerden herhangi birinin yok edilmesini amaçlayan herhangi bir etkinlikte ve eylemde bulunma hakkı verecek şekilde yorumlanamaz (md.30).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin hukuksal bağlayıcılığı olmamakla birlikte aşağıda söz edeceğimiz İkiz Sözleşmeler bağlayıcı uluslararası sözleşme özelliği taşımaktadır.³⁷³

B. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Sözleşme Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 16.12.1966'da kabul edilmiş, yürürlüğe ise 03.01.1976 tarihinde girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi, 06 Mart 2003 tarihinde kanunla uygun bulmuş, Sözleşme 25142 sayılı Resmî Gazetede 18 Haziran 2003'te yayımlanmıştır.³⁷⁴

ESKHUS, grev hakkını açık şekilde tanınması sebebiyle büyük önem taşımaktadır.³⁷⁵ İHEB'te olduğu gibi sendika hakkı herkese tanınmıştır.³⁷⁶ Sözleşmenin md.8/1-a hükmünde, herkesin sendikalar kurma ve seçtiği sendikaya üye olma hakkının sağlanmasının taraf devletlerce üstlenileceği ifade edilmiştir. Böylece sendika seçme özgürlüğü açık bir şekilde düzenlenmiştir.³⁷⁷

Sendikaların federasyon veya konfederasyon kurma, uluslararası sendikal örgütler kurma ya da bu kuruluşlara üye olma hakkına sahip olduğu sözleşmenin md.8/1-b hükmünde yer almıştır.

Sendika hakkının kullanımı ve sendikaların serbestçe faaliyette bulunma hakkı ancak; ulusal güvenlik, kamu düzeni veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma

³⁷³ Uçkan, 24-25.

³⁷⁴ <http://ua.mfa.gov.tr/> (E.T. 08.04.2020).

³⁷⁵ Gülmez, Dünyada Memurlar, 136; Kocaoğlu, 155.

³⁷⁶ Kocaoğlu, 155.

³⁷⁷ Gülmez, Dünyada Sendikalar, 137.

amacıyla, demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukukta öngörülen sınırlamalar ile kısıtlanabilir (md.8/1-a, 8/1-c).

Sözleşme md.8/1-d hükmü ile taraf devletlerin grev hakkını sağlamakla yükümlü olduğunu belirtmiş fakat tanınacak grev hakkının her bir ülkenin kendi yasalarıyla düzenleneceğini ifade etmiştir. Bir başka deyişle grev hakkına getirebilecek sınırlamalara ilişkin olarak kanun koyuculara geniş bir yetki tanımıştır. Bununla birlikte söz konusu hükümde sendika hakkına ilişkin hükümlerde olduğu gibi grev hakkının herkese tanınması gerektiği yönünde bir ifade de bulunmamaktadır.³⁷⁸

Sendikal hakların öznelere yönünden getirilebilecek kısıtlamalardan md.8/2'de bahsedilmiştir. Buna göre 8. maddede yer alan hakların, asker, polis mensupları ya da devlet idaresinde çalışan kişiler bakımından kısıtlanması mümkün olacaktır. Öğretide kanun koyucuya birtakım çalışanlar yönünden sendika ve grev hakkını kısıtlama imkânı getiren bu hükmün, söz konusu hakların tamamen ortadan kaldırılması şeklinde yorumlanamayacağı savunulmuştur. Bahsedilen görüşe göre hükümde ifade edilen kişiler için diğer çalışanlara kıyasla hakkın kullanımında daha kısıtlayıcı düzenlemeler getirilebilir ancak; bu haklar tamamen ortadan kaldırılacak şekilde düzenleme yapılamaz.³⁷⁹

Hükümdeki, devlet idaresinde görevli kişiler kavramı belirsizliğe sebep olabilecek niteliktedir. Öğretide bu kavramın ILO denetim organlarının yerleşik kararları esas alınarak yorumlanması gerektiği savunulmaktadır.³⁸⁰

Sözleşmede bulunan hükümlerin, 87 sayılı ILO sözleşmesinde yer alan güvencelere zarar verecek şekilde yorumlanamayacağı md.8/3 hükmü ile düzenlenmiştir.

³⁷⁸ *Gülmez*, *Dünyada Sendikalar*, 137-138.

³⁷⁹ *Gülmez*, *Dünyada Sendikalar*, 138.

³⁸⁰ *Gülmez*, *Dünyada Sendikalar*, 138; *Gülmez, Mesut*, *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*, Eylül 2005, Ankara, 117.

Bir başka deyişle, söz konusu hüküm ile 87 sayılı Sözleşmenin, ESKHUS'a göre üstün olduğu ifade edilmiştir.³⁸¹

Sözleşmede toplu pazarlık hakkından söz edilmese de denetim organı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, kararlarında toplu sözleşme hakkının, sendika hakkı kapsamına dahil olduğunu belirtmektedir.³⁸²

C. Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

16.12.1966'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen sözleşme 23.03.1976'da yürürlüğe girmiştir. Ülkemizde ise 23 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 21 Temmuz 2003 tarihli Resmî Gazetede, Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Beyanlar ve Çekince ile Onaylanmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararında, sözleşme metni ile birlikte yer alan beyanlarımız ve sözleşmenin 27. maddesinde yer alan çekincemiz de bulunmaktadır.³⁸³

Sendikal haklar sözleşmenin 22. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “Herkesin çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ya da bunlara girmek hakkı da dahil olmak üzere başkalarıyla bir araya gelip dernek kurma hakkı vardır.” Metinde de görüldüğü üzere sendika kurma hakkı, dernek kurma hakkı içinde yer alacak şekilde tanınmıştır.³⁸⁴ Hükümün ikinci fıkrasında ise sendika hakkının kullanımının, ancak yasa ile ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu güvenliği bakımından; kamu sağlığı, genel ahlak veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle gerekli olan sınırlamalar ile kısıtlanabileceği ifade

³⁸¹ Uçkan, 26; Gülmez, Uyum Sorunu, 117-118.

³⁸² Gülmez Mesut, “Sendika Hakkı Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkını Kapsar mı?”, Çalışma ve Toplum, S.18, 2008/3, 142.

³⁸³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030721.htm#2> (Erişim Tarihi: 08.04.2020)

³⁸⁴ Gülmez, Dünyada Sendikalar, 139.

edilmiştir. Fıkranın devamında, 22. maddenin, sendika hakkının kullanımında silahlı kuvvetler ile polis teşkilatı mensuplarına getirilecek yasal sınırlamalara engel olamayacağı belirtilmiştir. ESKHUS'ta yer alan “devlet idaresinde görevli kişilere” ilişkin bir hüküm yer almamıştır.

Öğretide, kısıtlamalar ve kişi bakımından kapsamı yönlerinden, on sekiz yıl ilerisinde olduğu İnsan Hakları Bildirgesi'nden geride kaldığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.³⁸⁵

Sözleşmede yalnız sendika hakkından bahsedilmekte ise de denetim organı olan İnsan Hakları Komitesi raporlarında, bu hakkın toplu pazarlık ve grev hakkını da içerdiğini ifade etmektedir.³⁸⁶

2. Avrupa Konseyi Belgeleri

Avrupa Konseyi 5.05.1949'da on Avrupa ülkesi tarafından kurulmuştur. Türkiye Konsey'e 13.04.1950 tarihinde katılmıştır. Konsey'in güncel üye sayısı kırk altıdır.³⁸⁷ Konsey, üyesi bulunan ülkelerin hukuki düzenlemelerinin, çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukuk düzeni içerisinde, modern ve uyumlu olmasını kendisine temel amaç edinmiştir.³⁸⁸ AİHS ile Avrupa Sosyal Şartı sendikal haklar bağlamında Konsey'in kabul etmiş olduğu en önemli anlaşmalardır.³⁸⁹

³⁸⁵ Gülmez, Dünyada Sendikalar, 140.

³⁸⁶ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 144-145.

³⁸⁷ <https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states> (E.T. 22.07.2022)

³⁸⁸ Uçkan, 27; <https://www.mfa.gov.tr/council-of-europe.en.mfa> (E.T. 20.10.2020).

³⁸⁹ Uçkan, 27.

A. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)

Toplamda 59 maddeden oluşan Sözleşme 4.11.1950 tarihinde Roma'da imzalanmış, 03.09.1953'te yürürlüğe girmiştir. Sözleşme ülkemiz tarafından 6366 sayılı kanun ile 10.03.1954 tarihinde uygun bulunmuş, onay belgesi 18.05.1954'te Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine tevdi edilmiştir. Tevdi edildiği tarih yürürlük tarihi olarak kabul edilmektedir.³⁹⁰

Uçkan'a göre "AİHS, üye ülkelerin, başta medeni ve siyasal haklar olmak üzere temel hak ve özgürlüklere saygılı olmalarını sağlayan Avrupa'daki sürekli ve bağımsız tek kontrol mekanizmasıdır." Yine AİHS, Sözleşmeye aykırılıkları denetlemek, şikayetleri çözmek için bir yargı mercii olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) sahip olması nedeniyle de büyük bir öneme sahiptir.³⁹¹

AİHS sendika hakkını "*Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü*" başlığını taşıyan 11. madde içerisinde düzenlemiştir. Madde metninde, hakkın herkese tanınmış olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, sendika kurma ile sendikalara üye olma hakkı, çıkarları koruma amacıyla sınırlandırılmıştır. Hüküm bu sebeple eleştirilmiştir.³⁹²

Hükümün ikinci fıkrası şu şekildedir: "*Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.*" Söz konusu fıkra da görüldüğü üzere sözleşme, sendika

³⁹⁰ RG, 8662, 19.03.1954; *Gülmez*, Dünyada Sendikalar, 168; <https://www.ihd.org.tr/avrupa-insan-haklari-sozlesmesi-ve-eki-protokollerde-yer-alan-haklar-ve-ozgurlukler/> (Erişim Tarihi, 09.04.2020)

³⁹¹ *Uçkan*, 27-28.

³⁹² *Gülmez*, Dünyada Memurlar, 170.

hakkını ilke olarak herkese tanımakla birlikte, askerler, kolluk kuvvetleri ya da devlet idaresi mensuplarının sendika hakkı kullanımına kısıtlamalar getirilmesine cevaz vermiştir. *Gülmez*'e göre hükümde yer alan devlet idaresi mensupları oldukça geniş bir kavram olup, kötüye kullanıma sebep olacak niteliktedir. Bu sebeple söz konusu ifadenin, İngilizce³⁹³ ve Fransızca³⁹⁴ metnine uygun şekilde “*devlet yönetimi üyeleri olarak*” Türkçeye çevrilmesi daha uygun olacak ve hakkın öznesi bağlamında getirilebilecek kısıtlamaların, hakkın özüne dokunacak kadar geniş olmasını engelleyecektir.³⁹⁵ AİHM de kendisine yapılan başvurularda, öğretim üyesi, subay, polis, demiryolları büro çalışanı, yerel yönetim görevlileri, öğretmen, maliye memuru gibi oldukça çeşitli mesleklerden kişilerin AİHS kapsamında olduğu yönünde hüküm kurmuştur.³⁹⁶

Kişiler yönünden getirilecek kısıtlamalar haricinde genel kısıtlama sebepleri de hükümde yer almıştır. Buna göre, sendika hakkının kullanımına kısıtlama getirilebilmesi için öncelikle bu kısıtlamaların kanun ile öngörülmüş olması gerekmektedir. İkinci şart söz konusu kısıtlamaların demokratik bir toplumda gerekli olmasıdır. Son olarak, kanunla öngörülen ve demokratik bir toplumda gerekli olan kısıtlamalar hükümde yer alan nedenlere dayanmalıdır. Bu nedenler genişletilemez.³⁹⁷

Hükme göre, hakkın öznesi bakımından kısıtlama getirilebilecek kişilerden sayılan silahlı kuvvetler mensupları, kolluk kuvvetleri ve devlet idaresi mensuplarına sendika hakkının tümünden yasaklanması mümkün değildir. Zira hükümde bu kişiler bakımından meşru sınırlamalar getirilmesinden bahsetmektedir. Dolayısıyla bu kişiler bakımından hakkın tümüyle ortadan kaldırılması AİHS'e aykırı olacaktır.³⁹⁸

³⁹³ İngilizce metinde “*Administration of the State*” ifadesi yer almaktadır, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, (Erişim Tarihi, 09.04.2020).

³⁹⁴ “Les membres de l'administraton de l'Etat”

³⁹⁵ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 172.

³⁹⁶ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 190-191; *Aynı Yazar*, *Uyum Sorunu*, 175-177; *Uçkan*, 28.

³⁹⁷ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 188.

³⁹⁸ *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 172, 173.

Sözleşmede *sendikalar* kurma ve *sendikalara* üye olma hakkından bahsedilmesi “*sendika çokluğu ilkesinin*” benimsendiğinin göstergesidir.³⁹⁹

AİHS’te grev ve toplu eylem hakkına ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Ancak bu durum, Sözleşmede söz konusu hakların güvence altına alınmadığı anlamını taşımaz. AİHM, 2000’li yılların başına değin vermiş olduğu kararlarda daha katı bir tutum sergilerken, 2000’li yıllar sonrasındaki kararlarında, AİHS’in sendika hakkını düzenlediği md.11 hükmünü, toplu sözleşme ve toplu eylem haklarını da içine alacak şekilde yorumlamıştır.⁴⁰⁰ Devrim niteliğinde bir karar olarak değerlendirilen, Demir ve Baykara/ Türkiye kararı⁴⁰¹ ile Karaçay/ Türkiye kararı⁴⁰² ve Satılmış ve Diğerleri/ Türkiye kararında⁴⁰³ Mahkeme, sendika hakkının toplu eylem ve toplu pazarlık haklarını da içerdiğini ifade etmiştir.⁴⁰⁴

B. Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

a. Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı ile AİHS’in sosyal haklar alanındaki boşluğu doldurulmuştur.⁴⁰⁵ Sosyal Şart 18.10.1961 tarihinde Torino’da imzalanmış ve 26.02.1965’te yürürlüğe girmiştir. Şart, Türkiye tarafından 3581 sayılı kanun⁴⁰⁶ ile uygun bulunmuş, 14 Ekim 1989’da Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.⁴⁰⁷ Avrupa Sosyal Şartı’nın onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasa tasarısının gerekçesi, “*Sosyal*

³⁹⁹ Gülmez, Dünyada Memurlar, 177; Aynı Yazar, Uyum Sorunu, 178-180.

⁴⁰⁰ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 146 vd; Uçkan, 28-29.

⁴⁰¹ AİHM Başvuru No: 34503/97.

⁴⁰² AİHM Başvuru No: 6615/03.

⁴⁰³ AİHM Başvuru No: 74611/01, 26876/02, 27628/02.

⁴⁰⁴ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 146 vd.

⁴⁰⁵ Gülmez, Uyum Sorunu, 195.

⁴⁰⁶ RG, 20215, 04.07.1989.

⁴⁰⁷ RG, 20312.

normlarımızdan Batı Avrupa Ülkelerinin sosyal normlarına uyumunu sağlayacak düzenlemeler yapılmasını zorunlu hale getirmiş olması, Sosyal Şart'ta öngörülen hakların çağdaş, demokratik, Türk toplumunun mahrum edilmesi düşünülemeyecek haklar olması.” şeklinde ifade edilmiştir. Gülmez'e göre Avrupa Sosyal Şartının onaylanmasının uygun bulunması, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 76. Toplantı döneminde (1989), özel paragrafa alınma olasılığını engelleme amaçlıdır. Söz konusu toplantıda Türkiye'nin özel paragrafa alınmasına karar verilmesi sonrasında, Avrupa Sosyal Şartının onay işlemi dört ay sonrasında tamamlanabilmiştir.⁴⁰⁸

Sosyal Şart ile koruma altına alınan on dokuz sosyal hakka, dört sosyal hak daha 1988 Protokolü ile eklenmiştir. Şart'ın en önemli özelliği, toplu pazarlık hakkının bir yönü olarak, grev hakkını, açıkça tanıyan ilk sözleşme oluşudur.⁴⁰⁹

Sosyal Şart'a çekince koyma imkânı bulunmaktadır. Şartın zorunlu çekirdeğini oluşturan 1, 5, 6, 12, 13, 16 ve 19 sayılı yedi maddeden ise en az beşi imzacı ülke tarafından kabul edilmelidir.⁴¹⁰ Ülkemiz söz konusu bu yedi maddeden, “*Örgütlenme Hakkı*” başlıklı 5 ve “*Toplu Pazarlık Hakkı*” başlıklı 6. maddelere çekince koymuştur.

Örgütlenme hakkını güvenceye alan 5. maddeye göre, “*Âkit taraflar, çalışanların ve çalıştıranların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler.*” Görüldüğü gibi örgütlenme hakkı tüm çalışanlara tanınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise örgütlenme hakkının güvenlik güçleri ve silahlı kuvvetler mensupları bakımından nasıl uygulanacağını ulusal yasalarla

⁴⁰⁸ Gülmez, Memurlar, 235-236.

⁴⁰⁹ Gülmez, Uyum Sorunu, 206, 207 dn.107.

⁴¹⁰ Gülmez, Dünyada Memurlar, 192; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Avrupa Sosyal Şartı Kitapçığı, Yayın No: 06, Editör: Dr. Fazıl Aydın, 31.

belirleneceği ifade edilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden farklı olarak, Sosyal Şart'ta, örgütlenme hakkına kısıtlanma getirilebilecek kişiler arasında “*devlet idaresi mensupları*” yer almamıştır. Bu itibarla, Avrupa Sosyal Şartı'nın örgütlenme ve toplu sözleşme hakları bağlamında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine göre kişi yönünden kapsamının daha geniş olduğunu söylemek mümkündür.⁴¹¹

Toplu pazarlık hakkına ilişkin altıncı maddede ise âkit tarafların, toplu pazarlık hakkının etkin olarak kullanılmasını sağlamak için çalışanlar ve çalıştıranlar arasında ortak görüşmeleri geliştirme; gerekli ve uygun hallerde, toplu sözleşme vasıtasıyla iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla çalıştıranların ya da çalıştıran örgütlerinin, çalışan örgütleri ile özgürce görüşmeleri yöntemini geliştirme; iş uyuşmazlıklarının çözümünde uzlaştırma ve isteğe bağlı hakem sisteminin kurulması ve işletilmesini geliştirme yükümlülüğü olduğu belirtilmiştir. Hükümün son fıkrasına göre âkit taraflar, menfaat uyuşmazlığının söz konusu olduğu durumlarda çalışanların ve çalıştıranların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükleri saklı kalmak kaydıyla grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanırlar. Sosyal Şart'a göre hak uyuşmazlıkları için greve gidilemez ve ancak toplu pazarlık hakkının gerçek kullanımının sağlanması amacıyla greve gidilebilir. Bir başka deyişle siyasi nitelikli grevler Sosyal Şart'ın koruması altında değildir.⁴¹²

Ek 6. maddede, Sosyal Şart ile çalışanlara tanınan grev hakkının, md.31'de yer alan gerekçelere dayanarak ve ancak kanun ile sınırlanabileceği öngörülmüştür.⁴¹³ Kısıtlamalar başlıklı 31. maddeye göre Şart'ta yer alan hak ve ilkelerin, demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması veya kamu yararı, ulusal güvenlik, kamu sağlığı veya genel ahlakın korunması için gerekli olan ve yasayla

⁴¹¹ *Gülmez, Dünyada Memurlar, 197.*

⁴¹² *Gülmez, Dünyada Memurlar, 204.*

⁴¹³ *Başterzi, Kamu Görevlileri, 24.*

belirlenenler dışında kısıtlanması söz konusu olamaz. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de izin verilen kısıtlamalar amacı dışında uygulanamaz.

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere kamu çalışanlarına örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı tanıyan bu maddelere Türkiye tarafından çekince konulmuştur. Bu sebeple Sosyal Şart bağlamında bu maddelerde yer alan yükümlülükler Türkiye bakımından bağlayıcı değildir.⁴¹⁴ Ancak *Gülmez*'e göre bunun bir önemi yoktur, Türkiye'nin, kamu görevlilerine örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını tanıma yükümlülüğü 98 sayılı ILO sözleşmesi ile doğmuştur.⁴¹⁵

Avrupa Sosyal Şartı grevden bahsetmekle birlikte lokavta yer vermemiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü Uzmanlar Komitesi söz konusu hükmün lokavtı da kapsayacağı yönünde kanaat belirtirken, Parlamenterler Meclisi Sosyal ve Sağlık Sorunları Komisyonu, Sosyal Şart'ın lokavta yer vermemesinden, grev ve lokavtın eşit görülmediği anlamının çıktığını, işverenlerin lokavt hakkına, toplu eylem hakkından örtülü bir biçimde varılabileceğini ifade etmiştir. Uzmanlar Komitesi sonradan değiştirdiği görüşünde, Sosyal Şart'ta grev ve lokavt arasında bir eşitlik gözetilmediği, işverenlerin lokavt hakkına sahip olduğu ve bu hakkın grev hakkı gibi kısıtlanabileceği, ancak tamamen yasaklanamayacağı sonucuna varmıştır.⁴¹⁶

Yukarıda da ifade edildiği üzere, Sosyal Şart örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkını tüm çalışanlara tanımıştır. Dolayısıyla kamu görevlileri de Sosyal Şart bağlamında söz konusu haklara sahiptir. Ancak öğretideki ağırlıklı görüşe göre, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin maddelere çekince konulduğundan, Türkiye Sosyal Şart'ın örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları ile bağlı değildir.⁴¹⁷

⁴¹⁴ *Başterzi*, Kamu Görevlileri, 24.

⁴¹⁵ *Gülmez*, Dünyada Memurlar, 194.

⁴¹⁶ Bu konuda ayrıntı için bkz: *Gülmez*, Dünyada Memurlar, 204 vd; *Aynı Yazar*, Memurlar, 243 vd.

⁴¹⁷ *Başterzi*, Kamu Görevlileri, 24.

Ancak, Türkiye'nin söz konusu 5. ve 6. maddelere çekince koymuş olmasına karşın, çalışanlara örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları tanınması yönünden sorumlu olduğuna yönelik karşı görüş de mevcuttur. Buna göre çekincelerin etkisi yalnızca grev hakkı ile sınırlıdır. Sosyal Şart'ın birinci bölümünü onaylayan Türkiye bu bölümden kaynaklanan *“Tüm çalışanların çıkarlarını korumak ve bu çerçevede örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını kısıtlayıcı veya yasaklayıcı düzenlemeler yapmamakla”* yükümlüdür.⁴¹⁸ Ancak bizce bu görüşe katılmak güçtür. Zira çekince konulan, ikinci bölümde yer alan ve örgütlenme, toplu pazarlık ile grev haklarını düzenleyen hükümler özel nitelikte olup bu hükümlere çekince konulmuştur. Bu sebeple Türkiye açısından bağlayıcı değildir. Fakat Türkiye'nin taraf olduğu başka sözleşmelerden kaynaklı olarak çalışanlara, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı tanıma yükümlülüğü bulunmaktadır.

b. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASS) ile 1991 Değişiklik Protokolü'nün onaylanması, 5546 ve 5547 sayılı kanunlarla 27 Eylül 2006 tarihinde uygun bulunmuştur.⁴¹⁹ GGASS 1 Ağustos 2007'de yürürlüğe girmiştir. Avrupa mevzuatına uyum sağlanmak istenmesi, şartın onaylanmasında etkili olmuştur.⁴²⁰ Türkiye, örgütlenme ve toplu pazarlık haklarına ilişkin birinci bölümdeki 5. ve 6. maddelerin tümüne; ikinci bölümdeki, tüm çalışanlara en az dört haftalık yıllık ücretli izin verilmesine yönelik md.2/3 ve çalışanların kendilerine ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlayacak düzeyde ücret verilmesi hakkındaki md.4/1'e çekince koymuştur.

⁴¹⁸ Gülmez, Dünyada Memurlar, 212,

⁴¹⁹ RG, 26308, 03.10.2006

⁴²⁰ Gülmez, Mesut, “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?” Çalışma ve Toplum, 2007/1, 34-35.

Avrupa Sosyal Şartında olduğu gibi Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının da sendikal haklara ilişkin 5. ve 6. maddelerine çekince konulmasının arkasında bulunan temel nedenin, ulusal mevzuat ile ASŞ ve GGASS arasındaki uyumsuzluk olduğu, öğretide ifade edilmektedir. Nitekim, çekince konulan maddelere göre kamu görevlilerine tanınması gereken grev ve toplu eylem hakları, 4688 sayılı kanunda tanınmamıştır. Yine, 4688 sayılı kanunda hakkın öznesi olan kamu görevlilerinin kapsamının çok daha dar tutulduğu görülmektedir.⁴²¹

Türkiye, koymuş olduğu çekinceler sebebiyle, bu maddelere aykırılık hallerinde, Avrupa Konseyine karşı sorumlu olmayacak ise de onaylamış olduğu, AIHS, 87 ve 98 numaralı ILO sözleşmelerinin denetim mekanizmalarınca yaptırıma maruz kalması mümkün olacaktır.⁴²²

3. Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1919 yılında, “*Evrensel ve kalıcı barışın, ancak sosyal adalet ile elde edilebileceği inancını yansıtmak*” amacıyla kurulmuştur.⁴²³ Türkiye ILO’ya 1932 yılında üye olmuştur. Sendika özgürlüğü ilkesi ILO Anayasası ile⁴²⁴, toplu pazarlık ilkesi Filadelfiya Bildirgesi⁴²⁵ ile tanınmıştır. ILO’nun sendikal haklarla direkt olarak ilgili olan sözleşmeleri, 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ILO Sözleşmesi, 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin ILO Sözleşmesi, 151 sayılı

⁴²¹ Gülmez, GGASS, 41-42.

⁴²² Gülmez, GGASS, 41-42; Uçkan, 32.

⁴²³ Talas, 167-168;

<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm> (E.T. 21.08.2021)

⁴²⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO (E.T. 21.08.2021).

⁴²⁵ https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm (E.T. 21.08.2021), Çelik Nuri/Caniklioğlu Nurşen/Canbolat Talat, İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 33. Bası, İstanbul, Kasım 2020, 41.

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin ILO Sözleşmesi ile 154 sayılı Toplu Pazarlık Sözleşmesidir. Türkiye bu sözleşmelerden 87 sayılı, 98 sayılı ve 151 sayılı Sözleşmeleri onaylamıştır. 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler onaylanması zorunlu olan çekirdek sözleşmelerdendir. 151 sayılı Sözleşme ise yedek bir sözleşmedir.⁴²⁶ 154 sayılı Sözleşme henüz Türkiye tarafından onaylanmamıştır.⁴²⁷

Örgütün organları, Uluslararası Çalışma Konferansı, Yönetim Kurulu ve Uluslararası Çalışma Bürosundan meydana gelmektedir. Uluslararası Çalışma Konferansı, örgütün en üst organıdır. Öncelikli görevi, sözleşme ve tavsiyeler hazırlamaktır. Her yıl bir kez toplanan Konferansa, üyelerin her birinden, iki hükümet, bir işçi, bir de işveren temsilcisi olmak üzere dört temsilci katılır.⁴²⁸

Yönetim Kurulu 56 üyeden oluşur. Bu üyelerin yarısı hükümet diğer yarısı ise işçi ve işveren temsilcilerinden oluşmakta olup, Konferans tarafından seçilirler. Yılda üç kez toplanan Yönetim Kurulu, Konferansın verdiği yetkilerle bağlı olarak görevini yerine getirir.⁴²⁹

Uluslararası Çalışma Bürosu ise, ILO'nun sekreterlik ve yürütme işlerini gerçekleştirir. Bununla birlikte Büro, Örgütün düzenlediği konferans ve toplantılar için gerekli olacak raporları hazırlar, görevlendirilen uzmanların çalışmalarını yönetir ve dergiler, araştırmalar, istatistikler yayımlar.⁴³⁰

⁴²⁶ Çekirdek sözleşmeler, 18 Haziran 1998 tarihli Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ile belirlenmiştir. (https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412372/lang--tr/index.htm), Çekirdek sözleşmelere ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz: *Uçkan, Banu*, "Küreselleşme ve Uluslararası Çalışma Örgütü", *Çimento İşveren Dergisi*, Kasım 2002, 12.

⁴²⁷ *Uçkan*, 32-33.

⁴²⁸ *Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat*, 41.

⁴²⁹ *Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat*, 41-42.

⁴³⁰ *Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat*, 41-42.

ILO'nun Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen kararları “*sözleşmeler ve tavsiyeler*” olarak yayımlanır. Sözleşmelerin üye ülkelerdeki yetkili makamca onaylanması gerekir. Tavsiyeler ise onaylanmaz, ülkelerin sosyal politikalarında yol göstericidirler.⁴³¹

Örgüt, sözleşmelerin uygulanması bağlamında denetim görevi de üstlenmektedir. Uzmanlar Komitesi, sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin raporları inceler ve inceleme sonucunda hazırladığı raporları Aplikasyon Komitesine gönderir. Bu komite, görüşülmesi gerekli olan ülkelere karar verir. Toplantıda bilgi vermek için çağrılan ülkenin hükümet temsilcileri ile görüşme sonrasında ülkeler hakkında değerlendirme yapılır. Söz konusu değerlendirme olumsuz olursa ülke, “*özel paragrafa alınma*” yaptırımını ile karşılaşabilir. Özel paragrafa alınma maddi anlamda bir yaptırım olmamakla birlikte, ILO ile ilişkileri olumsuz olarak etkileyebilir. Örgütün sürekli denetimi dışında, şikâyet yolu ile denetim de söz konusudur. Şikâyet sonucunda ülkenin Uluslararası Adalet Divanına değin gidebileceği bu denetim yolu, ILO Anayasasının md.24-34 hükümleri arasında düzenlenmiştir.⁴³²

⁴³¹ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat, 42.

⁴³² Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat, 41-42; Taşkın, Ahmet, “Uluslararası Çalışma Örgütü ve ILO Sözleşmelerinin İç Hukuka Etkisi, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2011/30, 451 vd.

A. 87 Sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin ILO Sözleşmesi

87 sayılı ILO Sözleşmesi 09.07.1948 tarihinde San Francisco’da kabul edilmiştir. Sözleşmenin amacı sendika özgürlüğünü, devlet karşısında güvenceye almaktır.⁴³³ Sözleşmenin Türkiye tarafından onaylanması 1992 yılında, 3847 sayılı kanunla uygun bulunmuştur.⁴³⁴

Sözleşmenin 2. maddesine göre “Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.” Madde metninde görüldüğü üzere tüm bağımlı çalışanlar sözleşme kapsamındadır. Bir başka deyişle kamu görevlileri de 87 sayılı Sözleşmede yer alan haklardan yararlanacaktır.⁴³⁵

Sözleşmenin md.9/1 hükmünde ise sözleşmede yer alan güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuat ile belirleneceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre 87 sayılı Sözleşmenin onaylanması öncesinde, silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına, sözleşmede yer alan güvenceleri sağlamış olan herhangi bir yasa, karar, âdet veya anlaşma mevcutsa 87 sayılı Sözleşme söz konusu kuralları etkilemeyecektir. Bir başka deyişle silahlı kuvvetler ve polis mensuplarının kazanılmış hakları korunmuştur.⁴³⁶

Sözleşmede doğrudan grev hakkından bahsedilmemektedir. Ancak; Sözleşmenin 3, 8/2 ve 10. maddelerinden yola çıkarak, grevin kamu görevlilerine tanındığı kabul edilmektedir. Bahsedilen hükümlerden md.3’te çalışan ve işveren örgütlerinin, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenleme, temsilcilerini serbestçe seçme, yönetim ve etkinliklerini

⁴³³ Gülmez, Dünyada Memurlar, 144

⁴³⁴ RG, 11.12.1992, 21432 Mükerrer.

⁴³⁵ Gülmez, Dünyada Memurlar, 144; Başterzi, Kamu Görevlileri, 24.

⁴³⁶ Gülmez, Dünyada Memurlar, 146.

düzenleme ve eylem programlarını belirleme hakkına sahip oldukları belirtilmektedir. Örgüt teriminin, çalışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacı güden, çalışan ve işverenlerin her türlü kuruluşunu ifade ettiğini belirten 10. madde ile yasaların bu sözleşmede yer alan güvencelere zarar verecek nitelikte olamayacağını ya da bu güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağını ifade eden md.8/2 hükmü, ILO denetim organlarınca, 87 sayılı Sözleşme ile grev hakkının tanındığı çıkarımının yapıldığı maddelerdir.⁴³⁷

B. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin ILO Sözleşmesi

98 sayılı ILO Sözleşmesi, ILO Genel Konferansının 32. Toplantısında Cenevre'de, 01.07.1949 tarihinde kabul edilmiştir. Sözleşme, Türkiye tarafından kısa bir sürede, 08.08.1951 tarihinde 5834 sayılı kanunla uygun bulunmuş, 23.01.1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁴³⁸

Sözleşmenin onayı sonrasında, sözleşmenin gerektirdiği iç hukuk düzenlemelerinin yapılmaması, öğretide “*sadece onaylamış olmak için onaylama*” eleştirilerinin çıkmasına yol açmıştır.⁴³⁹

98 sayılı Sözleşmenin uygulama alanı, 87 sayılı Sözleşmeye göre oldukça dardır. Silahlı kuvvetler ve polise ilişkin düzenlemeler iç hukuka bırakılmış olup, 87 sayılı Sözleşme ile benzerlik göstermektedir.⁴⁴⁰

Kamu görevlileri bağlamında, sözleşmenin dördüncü ve altıncı maddeleri önem taşımaktadır. Dördüncü maddede gönüllü toplu pazarlık ilkesi düzenlenmiş, taraf

⁴³⁷ Gülmez, Dünyada Memurlar, 147-148.

⁴³⁸ RG, 14.08.1951, 7884;

⁴³⁹ Gülmez, Dünyada Memurlar,152.

⁴⁴⁰ Gülmez, Dünyada Memurlar,153.

devletlere, gönüllü toplu pazarlığın teşviki ve gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri alma yükümlülüğü getirilmiştir.

Altıncı maddede ise, 98 sayılı Sözleşmenin devlet memurlarının durumlarına ilişkin olmadığı ve hiçbir surette devlet memurlarının hak ve statülerine zarar vermeyeceği ifade edilmiştir. Bu hüküm öğretilde tartışmalara yol açmıştır. *Gülmez*'e göre, bu hükümden tüm kamu görevlilerinin 98 sayılı Sözleşmenin kapsamı dışında tutulduğu çıkarımına ulaşılamaz. Yalnızca lafza bağlı kalmak böyle bir yoruma yol açabilir. Ancak; 6. maddenin İngilizce ve Fransızca metinlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Şöyle ki Fransızca metinde “*devlet memurları*” olarak çevrilebilecek “*fonctionnaires publics*” ifadesine yer verilmişken; İngilizce metinde, “*public servants engaged in the administration of the State*” (devlet yönetimine görev alan devlet memurları) ifadesi kullanılmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün organları da sonraları, 6. maddenin İngilizce metindeki gibi dar yorumlanması gerektiğini belirtmiştir.⁴⁴¹

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

151 sayılı Sözleşme, 27.06.1978 tarihinde ILO Genel Konferansında kabul edilmiştir. Türkiye tarafından ise 11.08.1993 tarihinde onaylanmış, 25.02.1993'te Resmî Gazetede yayımlanmıştır.⁴⁴² Sözleşmenin, üye devletlerin siyasi, sosyal, ekonomik ve idari yapılarındaki farklılıklardan ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Özellikle, ülkelerin kamu görevlisi tanımlarındaki farklılıklar, kamu hizmeti faaliyetlerinin genişlemesi, âkit kimi ülkelerin 98 sayılı Sözleşmeyi, kamu görevlilerini oldukça dar tutacak şekilde

⁴⁴¹ Ayrıntı için bkz: *Gülmez*, *Dünyada Memurlar*, 154 vd; *Başterzi*, *Kamu Görevlileri*, 22.

⁴⁴² RG, 25.02.1993, 21507; Uygun Bulma Kanunu, 3848 sayılı kanun, RG, 11.12.1992, 21432 Mükerrer.

uygulanmasının ILO organlarınca tespiti ve yine 98 sayılı Sözleşmenin uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar, 151 sayılı Sözleşmeye ihtiyaç duyulmasının sebeplerindedir.⁴⁴³

Sözleşmenin 1. maddesinin 1. bendinde; diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde kamu görevlilerine uygulanacak daha elverişli hükümlerin olmaması durumunda, 151 sayılı Sözleşmenin tüm kamu çalışanlarına uygulanacağı ifade edilmektedir. *Gülmez*, bu hükümden yola çıkarak, 151 sayılı Sözleşmenin yedek bir sözleşme niteliği taşıdığını savunmaktadır.⁴⁴⁴

Birinci maddenin 2. ve 3. bentlerinde, 1. bentte yer alan “*kamu makamlarınca çalıştırılan herkes*” ifadesinin istisnalarına yer verilmiştir. Buna göre; “*görevleri, izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere, çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere, 151 sayılı Sözleşmenin hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.*” Yine polis ve silahlı kuvvetlere ne ölçüde uygulanacağı ulusal düzenlemelere bırakılmıştır.

Sözleşmenin 4 ve 5. maddeleri “*Örgütlenme Hakkının Korunması*” başlıklı ikinci bölüm altında düzenlenmiştir. Pozitif ve negatif bireysel sendika özgürlüğü madde 4, toplu sendika özgürlüğü ise madde 5 ile güvence altına alınmıştır.⁴⁴⁵ 151 sayılı Sözleşmenin 6. maddesinde, kamu görevlileri örgütlerinin temsilcilerine, görevlerini yerine getirebilmeleri adına, çalışma saatleri içerisinde veya dışında, gerekli kolaylıkların sağlanması yükümlülüğü âkit devletlere yüklenmiştir. Bu kolaylıkların sağlanması idarenin ya da hizmetin aksamasına yol açmayacak şekilde yapılacaktır.

Sözleşmenin 7. maddesinde, kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesi yöntemine yer verilmiştir. Söz konusu hükme göre, kamu görevlileri örgütleri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak tanıyan

⁴⁴³ *Başterzi*, Kamu Görevlileri, 25-26.

⁴⁴⁴ *Gülmez*, Dünyada Memurlar, 159.

⁴⁴⁵ *Başterzi*, Kamu Görevlileri, 26.

yöntemler, kamu görevlileri temsilcilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine katılımlarını sağlayan her türlü yöntemin geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için imzacı devlet ulusal koşullara uygun önlemleri alacaktır. Çalışma koşullarının belirlenmesi hususunda ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde; ulusal koşullara uygun olarak, taraflar arasında görüşme ile veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan, arabuluculuk, uzlaştırma, tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılacağı, 8. madde hükmünde düzenlenmiştir. Bu bağlamda sözleşme, uyuşmazlıkların çözümünde barışçı yollara yer vermiştir.⁴⁴⁶

Sözleşmenin yenilik getiren ve 87 ile 98 sayılı Sözleşmelere göre ileri nitelikte sayılan hükümlerinden olan 9. maddesinde ise, sendikal haklar ile kişisel haklar ve siyasi haklar arasındaki bağlantı düzenlenmiştir.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Gülmez, Dünyada Memurlar, 163.

⁴⁴⁷ Gülmez, Dünyada Memurlar, 163; “Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaklardır.”

Ş4. ULUSLARARASI BELGELER İLE MEVZUATIMIZ ARASINDAKİ UYUMSUZLUKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. *Sendika Üyesi Olamayacak Kamu Görevlilerine İlişkin Düzenleme (md.15)*

1. Maddede Yapılan Değişiklikler

4688 sayılı Kanun md.15 hükmünde, sendika üyesi olması yasaklanan kamu görevlileri oldukça ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Hüküm pek çok değişikliğe uğramış ise de halen oldukça fazla sayıda kamu görevlisi sendikal haklardan yoksundur. Üstelik, 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK⁴⁴⁸, nın 4688 sayılı Kanununun 15. maddesinde değişiklik yapan 197. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurulların çalışanlarının sendika üyesi olması engellenmiş, bir başka deyişle maddenin kapsamı genişletilmiştir.

4688 sayılı Kanununun yürürlüğe girmesinden günümüze dek 15. maddede yapılan değişikliklerden biri, Kanunun md.15/1-a hükmünün eski halinde yer alan, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı*” ibaresinin, Anayasa Mahkemesi tarafından, AİHS’in 11. maddesine de atıf yapılarak, iptal edilmesi sonrasında⁴⁴⁹, aynı bendin, 703 sayılı KHK md.197 ile “*Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri*” şeklinde değiştirilmesidir.

Aynı maddenin 1-(g) bendinde düzenlenen, “*Millî Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik*

⁴⁴⁸ “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 09.07.2018, RG 30473, 3. Mükerrer.

⁴⁴⁹ AYM, 30.09.2015, 2015/62 E. 2015/84

Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri” ifadesi Anayasa Mahkemesi tarafından, demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.⁴⁵⁰

15/1-j bendinde yer alan düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen iptal edilmiştir.⁴⁵¹ Yüksek Mahkeme, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmalarının yasaklanmasının, demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımadığı gerekçesiyle hükümdeki, “*emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel*” ibaresini iptal etmiştir. Ancak, “*emniyet hizmetleri sınıfı*” ibaresinin, uluslararası normlara uygun ve ölçülü bir sınırlama olduğu ve Anayasaya aykırı olmadığı gerekçesiyle bu ibareye ilişkin iptal isteminin reddine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanmasının haklılığını, iç güvenlik hizmetlerine ilişkin bir görevde gereken disiplin ve hiyerarşik düzenin korunması amacına dayandırmıştır. Bu bağlamda, söz konusu yasaklama AYM’ye göre meşru bir amaca yöneliktir, sınırlama ölçülü demokratik toplum düzeninin gereklerine uygundur.

Ancak kararda pek çok karşı oy yazısı da mevcuttur. Oldukça uzun bir karşı oy yazısı kaleme alan *Engin Yıldırım*, ILO normlarında belirtilen silahlı kuvvetler ve emniyet sınıfına yönelik düzenlemelerin bu kişilerin sendikal haklarının tamamının kısıtlanmasına olanak sağlamadığını, yalnızca bu kişilere sendikal hakların ne ölçüde uygulanacağına yönelik sınırlamalar getirilebileceğini ifade etmiştir. Bir başka deyişle, emniyet mensupları için sendikal haklar yasaklanamaz, ancak sınırlandırılabilir. *Yıldırım*, görevlerini yaparken pek çok sorunla boğuşan emniyet mensuplarının sendikal haklar

⁴⁵⁰ AYM, 10.04.2021, 2013/21 E. 2013/57 K. (RG 12.07.2013, 28705); Kararın incelemesi için bkz: *Uçkan Hekimler, Banu*, “Anayasa Mahkemesi’nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirilmesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2015/4, 15.

⁴⁵¹ AYM, E.2013/130, K.2014/18, 29/01/2014; Kararın incelemesi için bkz: *Gülmez, Mesut*, “Anayasa Mahkemesinin Emniyet-Sen Kararı ve Değerlendirilmesi”, *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, S.5, Ağustos 2016, 89-112; *Uçkan Hekimler*, 17-20.

elde etmesinin, karar gerekçesinde bahsedildiği gibi görevin gerektirdiği disiplin ve hiyerarşiye zarar vermeyeceğini, aksine emniyet mensupları için olumlu olacağını belirtmiştir.⁴⁵² Gerçekten de 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmelere göre silahlı kuvvetler ve emniyet mensuplarına tamamen bir sendika yasağı getirmek mümkün değildir. ILO normlarında bu kişilerin sendikal haklarının yalnızca ulusal yasalarda düzenlenerek, sınırlanabileceğinden söz edilmiştir.⁴⁵³

2. Taraf Olduğumuz Uluslararası Antlaşmalar ile Uyumsuzluklar ve Çözüm Önerileri

Yukarıda ifade etmiş olduğumuz değişikliklere karşın, sendika üyesi olabilecek kamu görevlilerinin kapsamı halen çok dardır. KESK tarafından düzenlenen bir rapora göre, her sekiz kamu görevlisinden biri sendika üyesi olamamaktadır. Resmi verilere göre, yaklaşık 400 bin kamu görevlisi md.15'te yer alan kısıtlamalara takılmaktadır.⁴⁵⁴

4688 sayılı Kanununun 15. maddesinde sendika üyesi olamayacak kamu görevlileri oldukça ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Hüküm pek çok değişikliğe uğramış ise de halen oldukça fazla sayıda kamu görevlisi sendikal haklardan yoksundur.

Tarafı olduğumuz 87 sayılı Sözleşmeye göre, tüm çalışanlar sendikal özgürlüklerden yararlanma hakkına sahiptir. Yalnızca, silahlı kuvvetler mensupları ve emniyet mensuplarına, sendikal hakların hangi ölçüde uygulanacağı, iç hukuk kuralları ile belirlenecektir. Yine, 98 sayılı Sözleşme ile tüm çalışanların sendikal haklardan yararlanması gerektiği ifade edilmiş, sözleşmede yer alan güvencelerin, silahlı kuvvetler mensupları ile emniyet mensuplarına hangi ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuat ile

⁴⁵² *Gülmez*, Emniyet-Sen Kararı, 101

⁴⁵³ *Gülmez*, Uyum Sorunu, 146-147, 150, 154-155; *Aynı yazar*, “Ayrırlıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, Eylül 2001, 11.

⁴⁵⁴ KESK, “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına Dair 98 Sayılı ILO Sözleşmesinin Ülkemizdeki Uygulanmasına İlişkin Görüşlerimiz Raporu”, 01.09.2020, 13-14.

düzenleneceği hükmü Sözleşmede yer almıştır. Bununla birlikte 98 sayılı Sözleşmenin 6. maddesinde, bu sözleşmenin devlet yönetiminde çalışan kamu görevlilerinin durumlarıyla ilgili olmadığı düzenlenmiştir. Sözleşmenin İngilizce metninden çıkan bu ifadeye (public servants engaged in the administration of the state) karşılık, Fransızca metninde yer alan ifadeyi (fonctionnairespublis) memur olarak çevirmek mümkündür. Bu bağlamda, İngilizce metni esas almak ve 98 sayılı Sözleşmenin durumlarıyla ilgili olmadığı kamu görevlilerinin, dar anlamda kamu görevlileri olarak yorumlanması, kamu görevlilerinin sendikal hakları bakımından daha olumlu bir yorum olacaktır.⁴⁵⁵

151 sayılı Sözleşmede ise “kamu makamlarınca çalıştırılan herkes” sözleşme kapsamında sayılmış, md.1/2-3’te istisnalara yer verilmiştir. Buna göre; görevleri, izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere, çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere, polis ve silahlı kuvvetlere 151 sayılı Sözleşmenin hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir. Yukarıda da ifade etmiş olduğumuz gibi “*Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.*” ifadesinden hareketle, 151 sayılı Sözleşmenin yedek nitelikte bir sözleşme olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde, kamu görevlilerinin haklarına ilişkin hükümler öncelikle uygulanacaktır.⁴⁵⁶

Uzmanlar Komitesi’nin son yıllarda yayımlamış olduğu raporlarının hepsinde md.15’e yönelik eleştiriler mevcuttur. Son olarak yayımlanan 2022 yılı raporunda⁴⁵⁷ da Komite, ceza infaz kurumu personeline sendika üyesi olma hakkının tanınmamasının 98

⁴⁵⁵ *Başterzi*, Kamu Görevlileri 22; *Dereli, Toker*, “Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Ön Tasarısının Değerlendirilmesi”, AB Türkiye ve Endüstri İlişkileri, Editör *Alpay Hekimler*, İstanbul 2004, 168-170.

⁴⁵⁶ *Gülmez*, Dünyada Memurlar, 159; *Canpolat*, 128.

⁴⁵⁷ ILO Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_836653.pdf (E.T. 20.04.2022)

sayılı Sözleşmeye aykırı olduğunu, kamu görevlilerine uygulanan toplu sözleşmenin bu kişileri de kapsamasının bu aykırılığı ortadan kaldırmayacağını, devlet idaresinde görev almayan tüm kamu görevlileri ile silahlı kuvvetler mensupları veya askeri personel dışındaki kamu görevlilerinin sendikaya üye olma hakkına sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. Yine Komite, 98 sayılı Sözleşme çerçevesinde, yalnızca devlet idaresine doğrudan dahil olan silahlı kuvvetler mensupları, polisler ve kamu görevlilerinin toplu pazarlık hakkından mahrum edilebileceğini kaydetmektedir.

2021 yılı Uzmanlar Komitesi Raporunda ise, üst düzey kamu çalışanları, hakimler ve ceza infaz kurumu çalışanlarının örgütlenme hakkından mahrum olmasının 87 sayılı Sözleşmenin, ayırım gözetmeksizin örgüt kurma ve örgütlere katılmaya ilişkin 2. maddesine aykırı olduğu belirtilmiş, bu konuya ilişkin olarak 4688 sayılı Kanun md.15'te değişiklik yapılmasını talep etmiştir.⁴⁵⁸

Hükümet bu eleştirilere karşı, sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanabildiği yönünde bir savunma yapmaktadır. Ancak bu durum taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır. Kaldı ki bahsedilen bu kişiler, ancak toplu sözleşmenin genel hükümlerinden yararlanabilmekte olup, kendi hizmet kollarına ilişkin sorunları dile getirme, talep sunma ve bunlar özelinde toplu sözleşme hükümlerinden yararlanma imkanları da mevcut değildir. Dolayısıyla sendikalaşma hakkı olmayan bu kişilerin, toplu sözleşmenin genel hükümlerinden faydalanıyor olmaları aykırılıkları ortadan kaldırmamaktadır.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ ILO Uzmanlar Komitesi 2021 Raporu, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_771042.pdf; Aynı yönde bkz: ILO Uzmanlar Komitesi 2020 Raporu, (E.T. 20.04.2022)

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/-iloankara/documents/meetingdocument/wcms_740292.pdf , (E.T. 20.04.2022).

ILO Uzmanlar Komitesi 2019 Raporu, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS_670146/lang--en/index.htm (E.T. 20.04.2022).

⁴⁵⁹ KESK, 98 Sayılı, 15.

Bu bağlamda öğretide, ILO normlarına uyum sağlanabilmesi için, ceza infaz kurumu personeli, hakim ve savcılar, kamu kurum ve kuruluşlarının merkezi denetim elemanları, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları, daire başkanları, hukuk müşavirleri gibi devlet yönetiminde politika belirleme görevi yürütmeyen üst düzey yöneticiler bakımından da sendikaya üye olma yasağının kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir.⁴⁶⁰ Nitekim, Sendika Özgürlüğü Komitesi, Yargı-Sen kararında, 4688 sayılı Kanunun 15. maddesinin, 87 sayılı Sözleşmeye uygun hale getirilmesi ve hakim ve savcılara sendikal örgütlenme hakkının tanınması gerektiğini ifade etmiştir.⁴⁶¹ Sendika Özgürlüğü komitesi bir başka kararında, asker, polis ve politika belirleyici konumda yer alan kamu görevlilerinin sendikal haklarının kısıtlanabileceğini; politika belirleyici konumda yer alan, yönetim ve denetimden sorumlu kamu görevlilerinin, sendika dışında bir araya gelerek örgütlenmelerinin sağlanabileceğini ifade etmiştir.⁴⁶²

Bunun dışında kanımızca, yukarıda Anayasa Mahkemesinin Emniyet Sen kararında bulunan öğreti görüşlerinde de yer verdiğimiz üzere, polislere de sendikaya üye olma, sendika kurma hakları tanınmalıdır. Zira Uzmanlar Komitesinin 2022 raporunda, devlet idaresine doğrudan dahil olan silahlı kuvvetler mensupları, polisler ve kamu görevlilerinin sendikal özgürlüklerinin kısıtlanabileceği ifade edilmektedir. Tüm polislerin sendikal haklardan yoksun bırakılması ILO normlarına ve AİHS'e aykırılık teşkil etmektedir. Emniyet sınıfında, üst düzey görevlerde yer alan, politika belirleyici

⁴⁶⁰ *Baycık Gaye*, Sosyal Diyalog, Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin ILO ve AB Standartlarına Uyum Değerlendirmesi ve Öneriler, Ankara 2019, 13; ILO Uzmanlar Komitesi 2015 Raporu, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_543646.pdf (E.T. 20.04.2022)

⁴⁶¹ Freedom of Association, Case No: 2892, Par. 1239, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3112071, (E.T. 20.04.2022)

⁴⁶² Freedom of Association, Case No: 2200, Par. 1096, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2907109, (E.T.20.04.2022)

konumda bulunan kişiler haricindeki kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı tanınmalıdır. Aksi durum Anayasa md.90/5'e aykırılık anlamına gelmektedir.

Fransa⁴⁶³, İsveç⁴⁶⁴, Norveç⁴⁶⁵, Almanya⁴⁶⁶, Finlandiya⁴⁶⁷, Belçika⁴⁶⁸, Danimarka⁴⁶⁹, Kanada⁴⁷⁰, Avustralya⁴⁷¹, Birleşik Krallık⁴⁷² gibi pek çok ülkede polislerin sendikal örgütlenme hakkı bulunmaktadır.⁴⁷³ Fransa'da, sendikal örgütlenmenin askeri disiplin ile bağdaşmadığı gerekçesiyle askeri personelin sendika hakkı bulunmamaktadır. Bunun dışında yönetim ve denetimden sorumlu üst düzey kamu görevlileri de sendika üyesi olmazlar. Ancak polislerin sendikalara üye olma hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte "askeri polis" niteliği taşıyan jandarma mensuplarının sendika üyeliği yasaklanmıştır.⁴⁷⁴

Kanımızca ülkemizde de böyle bir düzenleme yapılması mümkündür. Madde 15'te yer alan kısıtlamalar kaldırılmalı, sendikal örgütlenme hakkı yalnızca askeri personel, jandarma ve üst düzey kamu görevlileri (yönetim ve denetimde yer alan, devlet politikası belirleyici konumda olan, istihbarat mensupları gibi) için öngörülmelidir. Bir meslek grubunun mensuplarının tümünün sendikal haklarının yasaklanması, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelere, AİHM kararlarına, ILO organlarının kararlarına aykırıdır. Nitekim söz konusu sözleşme ve kararlarda, bir mesleğin mensuplarına tümüyle

⁴⁶³Alliance Police nationale, <https://www.alliancepn.fr/>

⁴⁶⁴ Swedish Police Union (*Polisförbundet*), <https://www.polisforbundet.se/in-english/>

⁴⁶⁵ Norwegian Police Union (Polities Fellesforbund), <https://pf.no/engelsk>

⁴⁶⁶ Gewerkschaft der Polizei, <https://www.gdp.de/>; Deutsche Polizeigewerkschaft, <https://www.dpolg.de/>; Bund Deutscher Kriminalbeamter, <https://bdk.de/>.

⁴⁶⁷Finnish Police Union (*Suomen Poliisijärjestöjen Liitto*), https://www.spjl.fi/liitto/me_olemmme/in_english

⁴⁶⁸ VSOA Politie, <https://vsoa-pol.be/>

⁴⁶⁹ Politi Forbundet, <https://politiforbundet.dk/om-politiforbundet/english>

⁴⁷⁰ Canadian Police Association, <https://www.cpa-acp.ca/associations-directory>

⁴⁷¹ SWANTON, Bruce, Origins and Devalopment of Police Unions in Australia, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000486587600900403>.

⁴⁷² UNISON, [https://www.unison.org.uk/at-work/police-and-justice-staff/Police Federation of England and Wales](https://www.unison.org.uk/at-work/police-and-justice-staff/Police_Federation_of_England_and_Wales), <https://www.polfed.org/>.

⁴⁷³ Ayrıntı için bkz: <https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1000::NO:::> (20.04.2022)

⁴⁷⁴https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1100:0::NO:1100:P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:FRA,,2019:NO (20.04.2022)

yasak getirilemeyeceği, ancak ulusal yasalar ile sınırlama yapılabileceği ifade edilmektedir.

Bu sebeplerle, uluslararası normlara uyum sağlayabilmek için, Anayasada ifade edilen insan haklarına saygılı devlet olmanın ve demokratik toplumun gerekleri doğrultusunda mümkün olduğunca çok kamu görevlisinin sendikal haklardan yararlanması sağlanmalı, istisnalar dar yorumlanmalıdır. ILO normları ile sendikal hakları sınırlanabileceği belirtilen emniyet mensuplarının sendikal haklarına ilişkin yasak kaldırılmamalı, ölçülü ve demokratik toplum gereklerine uygun olmak koşuluyla, kanun ile sınırlanmalar getirilmelidir. Emniyet mensuplarına, yargıç ve savcılara, hukuk müşavirlerine, daire başkanlarına, yüksek okul müdürleri ve yardımcılara sendikal örgütlenme hakkı tanınmalıdır. Bu meslek grupları içinde devlet yönetiminde yer alan üst düzey kişiler var ise o kişiler bakımından sınırlama getirilmeli, mesleğin tamamına yönelik bir yasak olmamalıdır. Ayrıca, üst düzey görevlerde bulunan kamu görevlileri kavramının geniş yorumlanmasından⁴⁷⁵ kaçınmak için bu kişilerin kimler olduğu açıkça düzenlenmelidir. İstisnalar dar yorumlanmalı, kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanması kural olmalıdır.

II. Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin Uyumsuzluklar

2010 Anayasa değişikliği ve 2012 yılında 4688 sayılı Kanunda yapılan değişiklik sonrasında kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkının tanındığından bahsetmiştik. Fakat, hukukumuzdaki kamu görevlileri toplu sözleşme rejimine baktığımız zaman, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalarda ifade edilen serbest toplu pazarlık rejiminden oldukça uzakta olduğumuzu söylemek mümkündür. Toplu sözleşmenin kapsamı, toplu

⁴⁷⁵ Başterzi, Kamu Görevlileri, 44-45; Tuncay/Savaş Kutsal, 526

sözleşme görüşmeleri süreci (toplu sözleşmenin tarafları, imza yetkisi, toplu sözleşme görüşmelerinin süresi), uyuşmazlıkların çözümü rejimi serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırı pek çok unsur barındırmaktadır. Taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalara uyum sağlayabilmek için toplu sözleşme rejiminde köklü bir değişim yapılması gerekmektedir.

1. Toplu Sözleşmenin Konu Bakımından Kapsamı

4688 sayılı Kanun md.28 hükmünde toplu sözleşmede hangi konuların düzenleneceği yer almıştır. Buna göre, “*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*” toplu sözleşme kapsamını oluşturur. Madde metnine bakıldığında temelde parasal ve sosyal haklara ilişkin düzenlemelerin toplu sözleşmede yer alabileceği görülmektedir. Bir başka deyişle parasal ve sosyal haklar dışındaki konularda toplu sözleşme ile düzenleme yapılması imkânı tanınmamıştır.

Üstelik madde metnine bakıldığında (md.28), halihazırda konusu sosyal ve mali haklarla sınırlanan toplu sözleşme hükümlerinin belirlenmesinde, kamu görevlileri hakkındaki “mevcut mevzuat hükümlerinin” dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Böylece konusu zaten sınırlı olan toplu sözleşme daha da kısıtlanmıştır.⁴⁷⁶

Toplu sözleşmede yer alabilecek konulara ilişkin yapılan bu sınırlamalar, 98 sayılı Sözleşmenin gönüllü toplu pazarlık hakkına ilişkin 4. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle ILO Uzmanlar Komitesi tarafından eleştirilmiştir.⁴⁷⁷ Bununla birlikte, toplu

⁴⁷⁶ KESK, 98 Sayılı, 15.

⁴⁷⁷ ILO Uzmanlar Komitesi 2011 Raporu, 183,

sözleşmede düzenlenebilecek konulara ilişkin sınırlama, 151 sayılı Sözleşmenin 7. maddesine de aykırıdır.⁴⁷⁸ Söz konusu düzenleme, toplu pazarlık sonucunda tarafların çalışma koşullarını serbestçe belirleyebilmesine ve dolayısıyla toplu sözleşme hakkına büyük ölçüde zarar vermektedir.⁴⁷⁹

2. Toplu Sözleşmenin Tarafları, Toplu Sözleşme Görüşmeleri ve İmza Yetkisi

Toplu sözleşmenin tarafları, Kamu İşveren Heyeti ve Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetidir (md.29). Maddede görüleceği üzere⁴⁸⁰, KGSH başkanlığını en güçlü konfederasyon elde etmektedir. Ayrıca söz konusu konfederasyon bir yerine iki temsilci ile temsil hakkına sahip olarak ayrıcalıklı bir konumda bulunmaktadır. Bu konfederasyona bağlı sendikaların, her bir hizmet koluna ait sendikalarda da en yüksek üye sayısına sahip olduğu varsayımının kabulü halinde, KGSH'nin 15 üyesinin 13'ünün bu konfederasyon bünyesinde yer alan kişilerden oluşacağını söylemek mümkündür. Bu durum diğer konfederasyonların toplu pazarlık sürecindeki etkisini azaltmakta, toplu sözleşme görüşmelerinin, en çok üye sayısına sahip konfederasyonun istekleri doğrultusunda yürüyeceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır.⁴⁸¹ Bununla birlikte, en çok

[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2011-100-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2011-100-1A).pdf) (E. T. 11.11.2020); *Sur*, 236.

⁴⁷⁸ *Kutal, Metin*, Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sicil Eylül 2007, S.7, 67.

⁴⁷⁹ *Zengin, Tarkan*, “Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı” Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 146.

⁴⁸⁰ md.29/3: “Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun 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 esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme görüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.”

⁴⁸¹ *Çelik, Aziz*, “Sarı Toplu Sözleşme Yasası”, BirGün Gazetesi, 03.11.2011; *Uçkan*, 92-93.

üyeye sahip konfederasyon, kendi üyesi olmayan pek çok kamu görevlisi bakımından da bağlayıcı olacak bir metne imza atabilmektedir. Dolayısıyla 4688 sayılı Kanunun md.29 hükmü, 98 sayılı ILO Sözleşmesinin, çalışanların serbest ve iradi toplu pazarlık rejiminden faydalanması ile taraf devlete bunun gerçekleşmesi için gerekli önlemleri alma yükümlülüğü getiren 4. maddesine, 151 sayılı ILO Sözleşmesinin 1. maddesine ve AIHS'in örgütlenme özgürlüğüne ilişkin 11. maddesine aykırıdır.⁴⁸²

Toplu sözleşme görüşmeleri, son rakamı tek olan yıllarda yapılır ve görüşmeler ağustos ayının ilk günü başlar. Görüşmeler Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun kararı da dahil olmak üzere, ağustos ayının son iş günü tamamlanır (md.31). Toplu sözleşmenin genel hükümlerine ve her bir hizmet koluna ilişkin özel hükümlerine ilişkin görüşmeler, söz konusu süre içerisinde gerçekleşmektedir. Milyonlarca kamu görevlisini ilgilendiren toplu sözleşme gibi karmaşık bir metnin, bu derece kısa bir sürede görüşülüp karara bağlanması, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar çerçevesindeki serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırıdır.

Yönetmeliğe⁴⁸³ göre, toplu sözleşmeye ilişkin teklifler, görüşmeler başlamadan önce, KGSH'den gelmektedir. Bu teklifler görüşmeler başlamadan en az bir hafta önce Kamu İşveren Heyetine gönderilmek üzere, Devlet Personel Başkanlığına teslim edilir. Tüm taleplerini görüşmeler öncesinde işverene sunan kamu görevlileri, işverenin teklifleri hakkında bilgi edinememektedir. Hatta işveren tekliflerini görüşmelerin sonuna dek saklayabilmektedir.⁴⁸⁴ Toplu görüşme gündemi, Kamu İşveren Heyeti Başkanı ile en fazla üyeye sahip konfederasyonun başkanı olan KGSH başkanı tarafından, Devlet

⁴⁸² KESK, 98 Sayılı, 16.

⁴⁸³ Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu Ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul Ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, RG 28270, 20.04.2012, md.4

⁴⁸⁴ Zengin, 149; Uçkan, 96.

Personel Başkanlığına sunulan talepler doğrultusunda belirlenmektedir. Bu durum diğer sendika ve konfederasyonların süreçten uzaklaştırılmalarına yol açmaktadır.⁴⁸⁵

Toplu sözleşmenin genel hükümlerine ilişkin görüşmelerde, KGSH başkanı ve üyeleri müzakereleri yürütür. Her bir hizmet koluna ilişkin görüşmelerde ise yalnızca, o hizmet kolundaki en çok üyeye sahip sendikanın temsilcisi, müzakereleri yürütme hususunda yetkilidir. Üstelik her bir temsilci sadece kendi teklifiyle ilgili görüş belirtebilir (Yön. Md.5/4). Bu düzenlemenin de serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırı olduğu açıktır, toplu sözleşme görüşmelerinde demokratik bir temsil sağlanamamaktadır.⁴⁸⁶

3. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması ve Uyuşmazlık Hali

Toplu sözleşme görüşmeleri anlaşma ile sonuçlandığında, toplu sözleşmenin genel hükümleri, Kamu İşveren Heyeti ve KGSH Başkanı tarafından imzalanır. Diğer konfederasyon başkanlarının imza yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum, görüşmelerin başından sözleşmenin imzalanmasına dek, en çok üyeye sahip konfederasyon başkanının etkin olduğunu ve diğer konfederasyonların etkin rol almalarının engellendiğini açıkça ortaya koymaktadır.⁴⁸⁷

Hizmet kollarına ilişkin kısım ise, her bir hizmet kolundaki en çok üyeye sahip sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanmaktadır.

Anlaşma sağlanamaz ise, grev yoluna gitme imkânı bulunmamaktadır. Uzlaşma sağlanamaması halinde, her bölüme ilişkin uzlaşma sağlanan ve sağlanamayan konuların bulunduğu bir tutanak tutulur. Tutanağın genel hükümlere ilişkin kısmı KGSH Başkanı

⁴⁸⁵ Uçkan, 96-97.

⁴⁸⁶ KESK, 98 Sayılı, 16.

⁴⁸⁷ Uçkan, 98.

tarafından, her bir hizmet koluna ilişkin kısımları ise ilgili sendika temsilcileri tarafından imzalanır. İdare adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı tutanakları imzalar.⁴⁸⁸ Görüldüğü üzere, anlaşma halinde olduğu gibi uzlaşma sağlanamaması halinde de diğer konfederasyonlara imza yetkisi tanınmamıştır.⁴⁸⁹ Söz konusu tutanakların imzalanmasından itibaren üç işgünü içerisinde, yalnızca ilgili kısımları imzalamaya yetkisi bulunanlarca, imzalamaya yetkili oldukları kısımlarla sınırlı olmak üzere, Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilirler. Toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz. Uzlaşma sağlanmaz ve Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna da gidilmez ise kamu görevlilerine iki mali yıl süresince uygulanacak mali ve sosyal haklar genel hükümler çerçevesinde belirlenir (4688 sayılı Kanun md.31, 33).

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu 11 üyeden oluşmakta olup, hükümet ağırlıklı bir yapıdan oluştuğunu söylemek mümkündür (4688 md.34/1, Yön. Md.10/1). Bu durumda, Kurulun bağımsız karar vereceği hususunda şüpheler oluşmaktadır.⁴⁹⁰ Kurul, başvuruları beş gün içerisinde inceleyerek karar verir. Kararlar oy çokluğu ile alınır, oyların eşitliği söz konusu olur ise Başkanın olduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz, karşı oyların şerhleri tutanağa geçirilir. Kurulun kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir (4688 md.34, Yön. md.11). Bu durum, bir zorunlu tahkim rejim olduğunu açıkça göstermektedir.⁴⁹¹ Nisan 2012 yılından itibaren yapılan ilk toplu görüşme süreci uzlaşmazlıkla sonuçlanmış, bunun üzerine ilgili sendikalar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurmuştur. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, birkaç

⁴⁸⁸ Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları İle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu Ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul Ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik, md.8

⁴⁸⁹ Uçkan, 99.

⁴⁹⁰ Uçkan, 100.

⁴⁹¹ Uçkan, 101.

madde dışında oybirliği ile karar vermiştir.⁴⁹² Bu durum da kamu işverenin, Kurul üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır.⁴⁹³

4. Mahalli İdarelerde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesi

4688 sayılı Kanununun 32. maddesine göre, belediye ve il özel idaresi çalışanlarına sosyal denge tazminatı ödenebilecektir. Ancak sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin yapılacak olan sözleşme, 4688 sayılı Kanuna göre toplu sözleşme sayılmaz ve bu sebeple anlaşmazlık halinde Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz. Sosyal denge tazminatı sözleşmeleri, kamudaki toplu sözleşme süresi ile sınırlı olarak uygulanır (4688 md.32).

5. Genel Değerlendirme

4688 sayılı Kanun ile getirilen toplu sözleşme rejiminin bu özelliklerine bakıldığı zaman, 6356 sayılı Kanundaki gibi bir toplu pazarlık rejiminden bahsetmek mümkün değildir. Eşit pazarlık imkanından söz edemediğimizden, 4688 sayılı Kanundaki toplu sözleşme görüşmeleri, toplu görüşmeden öteye geçememekte, bu rejim öğretide “*zorunlu tahkim rejimi*” olarak ifade edilmektedir.⁴⁹⁴ Ancak, 4688 sayılı Kanundaki bu düzenleme ile kamu görevlileri gerçek anlamda bir toplu pazarlık hakkına kavuştuğunu savunan bir görüş de bulunmaktadır.⁴⁹⁵

Toplu sözleşmenin konusunun yalnızca sosyal ve mali haklarla sınırlı olması taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve AİHM içtihatlarında ifade edilen serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırıdır. Üstelik bunlar belirlenirken de “mevcut mevzuat

⁴⁹² Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı, 2012/1, 29.05.2012, RG, 28310, 01.06.2012.

⁴⁹³ Çelik, Aziz, “Toplu Sözleşme ve Hakem Kurulu Komedi”, BirGün Gazetesi, 31.05.2012.

⁴⁹⁴ Tuncay/Savaş Kutsal, 562-563; Uçkan, 98.

⁴⁹⁵ Sur, 22, 236-237.

hükümleri dikkate alınır” denilerek kapsam daha da daraltılmıştır.⁴⁹⁶ ILO Uzmanlar Komitesi son olarak yayımlanan 2022 Raporunda, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının yalnızca “sosyal ve mali haklar” ile sınırlı olmasının 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu ifade etmiştir. Komiteye göre ayrıca devlet idaresine dahil olmayan tüm kamu görevlileri toplu sözleşme hakkından faydalanmalıdır.⁴⁹⁷ 2020 yılı raporunda, toplu sözleşmede yalnızca sosyal ve mali haklara yer verilmesi ile çalışma saatleri, terfi, disiplin cezaları gibi pek çok hususun toplu sözleşme kapsamı dışında olduğu ve bunun 98 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğu belirtilmiştir.⁴⁹⁸

Toplu sözleşmenin genel kısmına ilişkin tekliflerin yalnızca Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti üyesi konfederasyonlar tarafından, her bir hizmet kolunda yer alan toplu sözleşmelere ilişkin tekliflerin ise ilgili koldan sendika temsilcisi tarafından hazırlanması serbest ve iradi toplu pazarlık hakkına aykırıdır. Komiteye göre, her koldaki en yüksek temsil düzeyine sahip sendikaların toplu sözleşmeler için, birden fazla hizmet kolu ile ilgili konular da dahil olmak üzere, teklif sunabilmesine imkan tanınmalıdır.⁴⁹⁹ Bununla birlikte, toplu sözleşmenin genel ve özel bölümlerinin aynı anda ve bir aylık süre içerisinde tamamlanması, toplu pazarlığı baskı altına almaktadır.⁵⁰⁰ 2010 değişikliği öncesi toplu görüşme için on beş günlük süre verilmesi öğretilerde eleştirilmişti.⁵⁰¹ Ancak bir aylık süre de toplu sözleşme görüşmeleri için oldukça kısadır. Bu süre uzatılmalıdır.

Genel ve özel kısımlara ilişkin hükümler, ayrı ayrı ve daha uzun zaman zarfında görüşülmelidir. Toplu sözleşmeyi yalnızca temsil kabiliyeti en yüksek olan konfederasyonun imzalaması ve söz konusu konfederasyonun Kamu Görevlileri Hakem

⁴⁹⁶ KESK, 98 Sayılı, 15.

⁴⁹⁷ ILO Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu, Aynı yönde ILO Uzmanlar Komitesi 2021 Raporu.

⁴⁹⁸ ILO Uzmanlar Komitesi 2020 Raporu.

⁴⁹⁹ ILO Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu.

⁵⁰⁰ ILO Uzmanlar Komitesi 2018 Raporu, [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2018-107-A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2018-107-A).pdf), (E.T. 20.04.2022).

⁵⁰¹ Gülmez, Aykırılıklar, 14-15.

Kuruluna başvurabilmesi Komite tarafından eleştirilmiştir.⁵⁰² Toplu sözleşmeye diğer konfederasyon temsilcileri bakımından da imza yetkisi getirilmeli, bu kişiler de Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilmelidir. Ancak bu durumda demokratik bir temsilden bahsetmek mümkün olacaktır.

Yerel yönetimlerde çalışanların doğrudan işverenleri olan vali ve belediye başkanları ile toplu pazarlık yapamaması 98 sayılı Sözleşmeye aykırılık teşkil etmektedir.⁵⁰³ Bu kişiler, doğrudan kendi işverenleri ile gerçek anlamda bir toplu pazarlık yapabilmeli ve toplu sözleşme bağtlayabilmelidir.

Kanunda toplu sözleşmenin geçerlilik süresinin iki mali yıl olacağının düzenlenmesi yine serbest ve iradi toplu pazarlık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.⁵⁰⁴ Taraflar özgürce, sözleşmede yer alacak konularla birlikte, sözleşmenin süresini de belirleyebilmelidir.

Toplu sözleşme görüşmeleri öncesinde, işveren tarafının kamu görevlilerinin taleplerini bilmesi ancak, kamu görevlilerinin hükümetin tekliflerinden haberdar olamaması, taraflar arası eşit düzeyde pazarlık ilkesine aykırıdır. Kamu görevlileri de hükümetin teklifleri hakkında, görüşmeler öncesi bilgi sahibi olabilmelidir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunu meydana getiren üyelere bakıldığında taraflar açısından adaletli bir dağılım olduğundan bahsetmek oldukça güçtür.⁵⁰⁵ Kurul bu sebeple öğretilerde de çokça eleştirilmiştir. Kurulun bağımsız ve tarafsız olmaktan son derece uzak olduğu ifade edilmiştir.⁵⁰⁶ Kamu Görevlileri Hakem Kurulu üyelerinin 11'inden 7'sini

⁵⁰² ILO Uzmanlar Komitesi 2018 Raporu.

⁵⁰³ ILO Uzmanlar Komitesi 2018 Raporu; KESK, 98 Sayılı, 19-20.

⁵⁰⁴ KESK, 98 Sayılı, 20.

⁵⁰⁵ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 558; *Aktay, Nizamettin/ Arıcı, Kadir/ Senyen Kaplan, Emine Tuncay*: İş Hukuku, Ankara 2013, 461; *Arıcı, Kadir*, "Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Düzenine Dair Değerlendirmeler", *Kamu Türk Dergisi*, Haziran 2012, 49-50.

⁵⁰⁶ *Sağlam, Fazıl*, "Anayasa Hukuku Perspektifi ile İş Hukukunun Bazı Sorunlarına Bakış", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Akademik Forumu, 15-18 Ekim 2013, Antalya, 24; *Başbuğ, Aydın*, "Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme", *Sicil Mart*

Cumhurbaşkanının seçmesi, kurulun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda şüphelere yol açmaktadır. Kurulun yapısı, tarafların güvenini kazanacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.⁵⁰⁷ Yine beş günlük karar verme süresinin, toplu sözleşme gibi kapsamlı bir metni görüşmek için çok kısa olduğu öğretilerdeki yazarlarca dile getirilmiştir.⁵⁰⁸ Günümüze dek uyuşmazlıkla sonuçlanan toplu sözleşme görüşmeleri sonrasında, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu İşveren Heyeti lehine kararlar tesis etmiştir.⁵⁰⁹ Bu sebeple, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun taraflı yapısı değiştirilmelidir. Öğretilerde, “6356 sayılı Kanunda yer alan düzenlemede olduğu gibi sosyal tarafların kendilerinin belirleyecekleri üyelerin Kurulda yer alması; Kurulun, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekillerinden en kıdemli olanın başkanlığında toplanacağına düzenlenmesi” önerilmektedir. Bu görüşe göre, Kurulda yer alacak öğretim üyelerinin yürütme organı yerine Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilmesi, Kurulun bağımsız ve tarafsızlığı açısından olumlu olacaktır.⁵¹⁰ Kanımızca Kurulun çoğunluğu, iş ve sosyal güvenlik hukuku ile çalışma ekonomisi alanında görev yapan öğretim elemanlarından müteşekkil olmalıdır. Yine Yüksek Mahkemelerden üyeler Kurulda yer almalıdır.

Uzlaşma sağlanamaması sonrası için öngörülen zorunlu tahkim rejimi açıkça 98 sayılı Sözleşmeye aykırıdır. Hakem Kurulu, arabulucu statüsünde olmalı ve son karar mercii niteliği taşımamalıdır. Son karar tarafların özgür iradesine dayanmalıdır.

Yukarıda ifade ettiğimiz toplu sözleşme rejimine ilişkin aykırılıklar dışında, toplu sözleşmenin kişi bakımından kapsamına bakıldığında, toplu sözleşmeden faydalanamayan pek çok kamu görevlisinin olması da 98 sayılı Sözleşmeye aykırıdır.

2013, S.29, 157-158; *Kutal, Metin*, “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları”, *Sicil*, Mart 2013, S.29, 143-144.

⁵⁰⁷ ILO Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu.

⁵⁰⁸ *Başbuğ*, 157.

⁵⁰⁹ KESK, 98 Sayılı, 17.

⁵¹⁰ *Baycık*, 17.

Devlet idaresine dahil olmayan tüm kamu görevlilerinin, toplu sözleşme hakkından yararlanması, 98 sayılı Sözleşmeye uyum için gereklidir. Nitekim AİHM de sendika ve toplu sözleşme haklarının, AİHS md.11’de yasal düzenlemeler ile sendikal haklarının sınırlanabileceği ifade edilen, silahlı kuvvetler, emniyet mensupları ve devlet idaresi mensupları dışındaki kamu görevlilerine tanınması gerektiğini, sendika ve toplu sözleşme hakkının birbirinden ayırlamayacağını belirtmiştir. Bu bağlamda, Mahkemenin halen kararlarında yerleşik içtihat olarak atıf yaptığı, en önemli kararlarından Demir/Baykara-Türkiye kararı⁵¹¹ da bu hususları dile getirmektedir. Karara göre serbest ve iradi toplu pazarlık hakkı, sendika hakkının ayrılmaz bir parçasıdır ve bu sebeple Devlet idaresi kapsamında olmayan tüm kamu görevlileri toplu sözleşme kapsamında olmalı, kendi hizmet kollarına ilişkin de toplu sözleşme bağtlayabilmelidir. Çok önemli olduğundan söz konusu kararı aşağıda kısaca özetlemekte yarar görüyoruz:

Tüm Bel Sendikası, Gaziantep Belediyesi ile 1 Ocak 1993’ten itibaren iki yıl geçerli olmak üzere toplu sözleşme akdetmiştir. Başvuruculardan, Kemal Demir, 657 sayılı kanuna tabi olarak çalışan belediye personeli olup aynı zamanda söz konusu sendikanın üyesidir. Diğer başvuru Vicdan Baykara ise sendikanın başkanıdır. Toplu sözleşmenin gerekleri işveren belediye tarafından yerine getirilmediğinden, sendika başkanı Baykara, işveren belediyeye dava açmıştır.⁵¹² İlk derece mahkemesi, kamu sendikalarının toplu sözleşme bağtlamalarına yönelik yasal dayanak olmasa da taraf olduğumuz ILO sözleşmeleri ve Anayasa md.90 gereğince, kamu sendikalarının da işveren ile toplu sözleşme imzalayabileceklerine karar vermiştir.⁵¹³

Temyiz edilen karar Yargıtay tarafından, kamu çalışanlarının toplu sözleşme hakkı olmadığı, dolayısıyla dava konusu sözleşmeye dayanarak hak talep edilemeyeceği gerekçesiyle bozulmuştur.⁵¹⁴ Yerel mahkemenin direnmesi ile dosya Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’na

⁵¹¹ Başvuru No: 34503/97, 12.11.2008 (BD); Kararın detaylı incelemesi için bkz: *Saygıner, Büşra Cansu*, 129 vd.

⁵¹² Par. 14-15.

⁵¹³ Par. 18.

⁵¹⁴ Yargıtay 4.HD, 13.12.1994, 1994/5865 E. 1994/11183 K. Sinerji Mevzuat ve İçtihat.

gelmiştir.⁵¹⁵ Genel Kurul, sendikanın kurulduğu tarih itibariyle, kamu görevlilerinin sendika kurabileceğine ilişkin yasal bir düzenleme bulunmadığı ve bu itibarla, sendikanın tüzel kişilik kazanmadığından aktif dava ehliyetinin de olmadığı yorumunu yaparak, usulden reddi gereken davada işin esasına girilmesinin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle kararı bozmuştur.

Sendika temsilcilerinin, karar düzeltme talebinin de 10 Nisan 1996'da reddedilmesi üzerine dosya AİHM'e taşınmıştır.⁵¹⁶ AİHM 2. Daire, AİHS md.11'in ihlal edildiğine karar vermiştir.⁵¹⁷ Bunun üzerine karar, Hükümet tarafından Büyük Daire'ye götürülmüştür (AİHS md.43).

Hükümet ön itirazlar aşamasında, iki kabul edilemezlik itirazı öne sürmüştür. Bu bağlamda, hükümet AİHS md.11'in kamu görevlileri bakımından uygulanamayacağını ve Mahkemenin imzacı devletlere karşı, sözleşmenin yorumu yoluyla sözleşmede olmayan yükümlülükler yaratamayacağını öne sürmüştür. Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. ve 6. maddelerine çekinde koymuş olması sebebiyle ilgili maddelerin Türkiye açısından bağlayıcı olmadığı iddia edilmiştir. Kabul edilemezlik itirazları, mahkeme tarafından reddedilmiştir.⁵¹⁸

Mahkeme, AİHS'in yaşayan bir belge olarak değerlendirilmesi ve günümüz şartları ile gelişen ulusal ve uluslararası normları dikkate almak suretiyle yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir.⁵¹⁹ Mahkemeye göre, AİHS md.11'de öngörülen kısıtlamalar, hakkın özüne dokunacak şekilde yorumlanamaz. Dava konusu sendikanın üyeleri belediye personeli olup, md.11/2'de sendikal haklarının kısıtlanabileceği belirtilen, "*devlet yönetimi mensupları (members of the administration of the State)*" kategorisine dahil değildir.⁵²⁰

Mahkeme, örgütlenme özgürlüğüne ilişkin md.11'in, örgütlenme özgürlüğünün özel bir hali olan sendika özgürlüğünü de içerdiğini, devletin, kanun ile kısıtlamasına olanak sağlanan, silahlı kuvvetler, emniyet mensupları ya da devlet yönetimi mensupları haricindeki çalışanların

⁵¹⁵ Yargıtay HGK, 06.12.1995, 1994/4-493 E. 1995/1075 K. Sinerji Mevzuat ve İçtihat.

⁵¹⁶ *Saygıner*, 133.

⁵¹⁷ Başvuru No: 34503/97, 21.11.2006,

[⁵¹⁸ Par. 53-57.](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22baykara%22],[%22languageisocode%22:[%22ENG%22],[%22appno%22:[%22%2234503/97%22%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],[%22itemid%22:[%22001-78101%22]]} (E.T. 11.11.2021)</p></div><div data-bbox=)

⁵¹⁹ Par. 68.

⁵²⁰ Par. 97.

sendika hakkına saygı göstermesi gerektiğini belirtmiştir.⁵²¹ Kamu görevlilerine sendikal haklar tanınmamasının demokratik toplum gerekleri ile bağdaşmadığını, toplum açısından bir zorunluluk olmadığı ve acil bir sosyal ihtiyaçtan kaynaklanmadığını ifade etmiştir.⁵²² Mahkeme bu itibarla, AİHS md.11'in ihlal edildiğine karar vermiştir.⁵²³

Mahkeme ayrıca, Türkiye'nin 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin ILO sözleşmesini onayladığına, her ne kadar sözleşmenin 6. maddesinde bu sözleşmenin kamu görevlilerine ilişkin olmadığından bahsetse de ILO Uzmanlar Komitesi'nin, burada yalnızca devlet yönetiminde görevli olan memurları kastettiğini ifade ettiğine değinmiştir. Bu itibarla, kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına sahip olmalıdır.⁵²⁴

Toplu sözleşme hakkına ilişkin uyumsuzlukların giderilebilmesi için, ILO'nun ve öğretinin eleştirileri göz önüne alınarak ve AİHM içtihatları doğrultusunda, devlet idaresinde görev alan üst düzey kamu görevlileri dışındaki tüm kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmalıdır.

Kanuna göre genel hükümlere ilişkin kısım dışında, hizmet kollarına ilişkin toplu sözleşmeler bağitlanabilmektedir. Toplu sözleşmenin özel kısmı, hizmet kollarının kendilerine özgü sorunlarına yönelik olmaktadır. Ancak, bir işyerinde çalışan ya da aynı mesleğe mensup kişilerin de ortak sorunlara sahip olduğu ve ortak düzenlemelere ihtiyaç duyacakları açıktır. Bu sebeple, işyeri ve meslek esasına göre de toplu sözleşme düzenlenebilmelidir. Bu değişiklikler ile taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerdeki kısıtlamalar çerçevesinde kamu görevlilerine grev hakkı tanınmalıdır. Ancak bu şekilde gerçek anlamda bir toplu pazarlık rejiminden bahsetmek mümkün olacaktır.

⁵²¹ Par. 109-110.

⁵²² Par. 119.

⁵²³ Par. 127.

⁵²⁴ Par. 147-148.

III. Grev ve Toplu Eylem Hakkına İlişkin Uyumsuzluklar

4688 sayılı Kanunun, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara ve içtihatlarla uygun olmayan, gerçek anlamda serbest toplu pazarlık ilkesinin gerçekleştirilmesi olanağı bulunmayan bir toplu sözleşme rejimi öngörmesi dışında, kamu görevlilerine grev ve toplu eylem hakkı da tanınmamıştır.

Anayasamızda kamu görevlilerinin grev ve toplu eylem hakkına yönelik herhangi bir yasak olmasa da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun md.26-27 hükümlerinde grev ve toplu eylemin yasaklandığı görülmektedir.⁵²⁵ Yine Türk Ceza Kanununun “Kamu görevinin terki veya yapılmaması” başlıklı 260. maddesinde⁵²⁶ de grev ve toplu eylem suç olarak düzenlenmiştir.

Gülmez, 151 sayılı Sözleşmenin yedek bir sözleşme olmasından dolayı, bunun yerine esas almamız gereken 87 ve 98 sayılı Sözleşmelere göre, kamu görevlilerinin grev hakkının mevcut olduğunu⁵²⁷ öne sürmekte ise de öğretilerdeki kimi yazarlar tarafından bu görüşe karşı çıkılmaktadır.⁵²⁸

⁵²⁵ *Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı: Madde 26 -Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip Devle hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.*

Grev yasağı: Madde 27 – Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekliyemez veya teşvik edemezler

Madde 260- “(1) Hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan veya yavaşlatan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmaz. (2) Kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza da verilmeyebilir”

⁵²⁶ *Madde 260- “(1) Hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan veya yavaşlatan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmaz. (2) Kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza da verilmeyebilir*

⁵²⁷ Gülmez, Toplu Eylem Hakkı, 164; Sütçü Nezi, “Kamu Çalışanlarının Toplu Pazarlık ve Grev Hakkı”, Legal İHSHGHD, 2008, S.17, 106 vd.

⁵²⁸ Tuncay/Savaş Kutsal, 565.

Kanaatimizce, mevcut düzenlemeler ile kamu görevlilerinin grev hakkı olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Nitekim yukarıda da bahsettiğimiz üzere 657 Kanununun 27. maddesi ile grev yasaklanmıştır. TCK'da ise suç olarak düzenlenmiştir (md.260). Kamu görevlilerinin grev hakkından söz edebilmek için kanuni bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç vardır. Hatta anayasal bir düzenleme ile yapılması hakkın güvencesini artıracaktır.

Greve ilişkin katı kanuni düzenlemeler olsa da yukarıda bahsettiğimiz üzere⁵²⁹, yüksek mahkemeler; uluslararası normlar ve uluslararası yüksek mahkeme içtihatları doğrultusunda, hakkın tanınması gerektiğine yönelik kararlar vermektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, 10.06.2015 tarihli Selda DEMİR TAZE kararı⁵³⁰ ile örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir. Eğitim-Sen sendikasına üye olan başvuru, öğretmen olup, sendika yönetim kurulu tarafından alınan, 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde iki günlük iş bırakma eylemi kararı sebebiyle bahsedilen günlerde işe gitmemiştir. Bu sebeple başvuru hakkında disiplin soruşturması açılmış, ilgili Tarsus İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından, mazeretsiz olarak iki gün işe gelmediği gerekçesiyle kınama cezası verilmiştir. Başvurucunun kınama cezasına itirazı reddedilmiştir. Bunun üzerine Mersin 2. İdare Mahkemesine iptal davası açan başvuru, mahkemenin 02.12.2013 tarihli kararı ile kabul edilerek, kınama cezasına itirazın reddinin iptaline karar vermiştir. Davalı İdare istinaf yoluna başvurmuş, Adana Bölge İdare Mahkemesi 2/12/2013 tarihli kararıyla İlk Derece Mahkemesi kararının bozularak kaldırılmasına ve davanın reddine hükmetmiştir. Başvuru tarafından yapılan karar düzeltme başvurusunun reddedilmesi ile dosya Anayasa Mahkemesine gelmiştir. Yüksek Mahkeme dava konusu eylemin tüm ülkede önceden bildirilmiş olduğunu, yetkili merciler tarafından herhangi bir itirazda bulunulmadığını,

⁵²⁹ Bkz: §2-II- 3.

⁵³⁰ AYM, Başvuru No: 7668, 10.06.2015.

başvurucunun Anayasa’da güvence altına alınan sendika hakkını kullandığını belirtmiştir. Bu sebeple, hafif bir ceza olsa da başvuru konusu kınama cezasının, zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaçtan kaynaklanmadığı ve demokratik toplumda gerekli olmadığından ötürü başvurucunun Anayasa md.51’de güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz Demir ve Baykara kararında⁵³¹ AİHM’in kullanmış olduğu geliştirici yorum, AİHS’in yaşayan bir sözleşme bir belge olduğunun kabulü, *Mouly*’ye göre söz konusu kararı “*tüm sosyal haklar alanını aydınlatmakta kullanacağı bir fener*” haline getirmiştir.⁵³² Yazara göre, Enerji Yapı Yol Sen kararı ile AİHM tarafından, grev hakkının da sendika hakkının ayrılmaz bir parçası olduğunun kabulünde Demir ve Baykara kararının etkisi oldukça önemlidir. Bu karar Demir ve Baykara kararının bir uzantısı olarak, grev hakkını 11. madde ile birleştirip, kamu çalışanlarının grev hakkını açıkça tanımıştır.⁵³³

Kamu görevlilerinin tümünü kapsayan bir grev yasağı olması ILO organları tarafından da eleştirilmektedir. Uzmanlar Komitesi 2013 raporunda, kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamasının 87 sayılı Sözleşmeye aykırı olduğunu, bu hakkın kamu görevlilerinin tümü için yasaklanamayacağını, devlet adına hareket eden kamu görevlileri bakımından kısıtlanabileceğini belirtmiştir.⁵³⁴

AB ilerleme raporlarında da kamu görevlilerinin grev hakkı olmamasının, Türkiye’nin, Avrupa Standartları ile ILO Normları ile uyumu konusunda en büyük

⁵³¹ Bkz: §4-II-5.

⁵³² *Mouly Jean*, “Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 Tarihli Demir ve Baykara/ Türkiye Kararı Sosyal Hakların Genişletilmesinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi”, *Anayasal Sosyal Haklar, (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)*, Editor: İbrahim Özden Kaboğlu, İstanbul 2012, 233-234.

⁵³³ *Mouly*, 234-236.

⁵³⁴ ILO Uzmanlar Komitesi 2013 Raporu, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205472.pdf (E.T. 11.11.2020).

engellerden biri olduğu ifade edilmiş⁵³⁵, 2021 yılı raporunda da kamu görevlilerinin grev hakkı olmamasının, uluslararası standartlara uyum ve işlevsel bir sosyal diyalog bağlamında, Türkiye açısından en önemli eksikliklerden olduğu tespitinde bulunulmuştur.⁵³⁶ 2015 yılı raporunda AYM'nin kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına sahip olduğuna ilişkin kararlarına değiniş ve buna karşın halen bir yasal düzenleme olmaması eleştirilmiştir. Türkiye'nin kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin Anayasal düzenlemeler yapması gerektiği belirtilmiştir.⁵³⁷

Diğer ülkelerdeki düzenlemelere bakıldığında, grevin kamu görevlilerine bir hak olarak tanındığı pek çok düzenleme bulunmaktadır. İngiltere'de Anayasa ile güvence altına alınmış bir grev hakkı olmamakla birlikte, belirli bir dereceye kadar grev özgürlüğü olduğundan söz edilmektedir. Asker, polis ve posta servisinde çalışanların grev yapmaları açıkça yasaklanmıştır.⁵³⁸ Belçika'da da grev özgürlüğü rejimi olduğu kabul edilmekle birlikte asker ve polislerin grev hakkı bulunmamaktadır.⁵³⁹

Alman Federal Anayasasında grev hakkına açıkça yer verilmemiştir. Ancak federal mahkeme ve öğreti tarafından çalışanların grev hakkı olduğu kabul edilmektedir. Hakimler ve askerlerin grev hakkı bulunmamaktadır.⁵⁴⁰

Fransa'da grev hakkı anayasal düzeyde tanınmıştır. Ancak bunun dışında, özel sektör için yasal bir düzenleme bulunmamakta olup, grev hakkının çerçevesi mahkeme kararları ve öğretideki görüşler ile belirlenmektedir. Kamu sektörü açısından ise grevi

⁵³⁵ AB 2018 İlerleme Raporu, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-turkey-report.pdf> (E.T. 21.04.2022).

⁵³⁶ AB 2021 İlerleme Raporu, <https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/turkey-report-2021-v2.pdf> (E.T. 21.04.2022).

⁵³⁷ AB 2015 İlerleme Raporu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_turkey.pdf (E.T. 21.04.2022).

⁵³⁸ Öztürk, 1808-1809;

https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1100:0::NO:1100:P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:GBR,,2019:NO

⁵³⁹ Öztürk, 1810-1811.

⁵⁴⁰ Öztürk, 1812-1813.

düzenleyen birtakım yasalar mevcuttur.⁵⁴¹ Polisin grev hakkı bulunmamaktadır. Yine askeri personelin durumu ile grev hakkının bağdaşmayacağı yasal düzenlemelerde ifade edilmiştir. Bunun dışında hakimler ve cezaevi personeli de grev hakkı yasaklanmış diğer kamu görevlileridir.⁵⁴²

İtalya’da polislere sendikal örgütlenme hakkı tanınmıştır. Grev hakkı ise kamu güvenliğine aykırı olduğu gerekçesiyle tanınmamıştır. Askeri personel, savunma bakanının izniyle sendika dışında dernek niteliğinde oluşumlar kurabilir. Grev hakları ise bulunmamaktadır.⁵⁴³

Norveç’te polislere grev yasağı öngören düzenleme, 1995 yılında kaldırılmıştır. Askeri personelin, grev hakkına ilişkin herhangi bir düzenleme olmamasına rağmen, grev hakları olmadığı kabul görmektedir. Askeri personelin, toplu sözleşme görüşmelerine katılmaları mümkündür ve uyuşmazlıklar Ulusal Ücret Kurulu (National Wage Board- Statens lønnsutvalg) tarafından çözülmektedir. Askerler dışında, devlet yönetiminde yüksek pozisyonlarda yer alan kamu görevlilerinin (embetsmenn) de grev hakkı bulunmamaktadır.⁵⁴⁴

Sonuç olarak, grev hakkının kamu görevlilerine tümüyle yasaklanması gerek taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara gerek uluslararası mahkeme içtihatlarına aykırı olup, ILO organlarının raporlarında, hakkın kamu görevlileri için tümüyle yasaklanamayacağı ifade edilmektedir. Söz konusu raporlara göre, 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 3. maddesinde, grev hakkı kural olarak tüm çalışanlar bakımından güvence altına alınmıştır. Zira grev hakkı 98 sayılı Sözleşme ile güvence altına alınan serbest ve

⁵⁴¹ Öztürk, 1811-1812.

⁵⁴²https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1100:0::NO:1100:P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:FRA,,2019:NO, ÖZTÜRK, 1812.

⁵⁴³https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1100:0::NO:1100:P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:ITA,,2019:NO

⁵⁴⁴https://www.ilo.org/dyn/irlex/en/f?p=14100:1100:0::NO:1100:P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:NOR,,2019:NO

iradi toplu pazarlık hakkının ayrılmaz bir parçasıdır. Grev hakkı olmadan toplu sözleşme hakkı anlamsız olmaktadır.⁵⁴⁵ Grev hakkı olmayan bir toplu pazarlık hakkı, eşit tarafların özgür iradeleriyle gerçekleştirdiği bir toplu pazarlık olmayacaktır.⁵⁴⁶ Grev çalışanların seslerini duyurabilmeleri ve çıkarlarının korunmasında yadsınamayacak bir öneme sahiptir.⁵⁴⁷

Ancak hukukumuzda değil grev, greve teşebbüs ve kısa süreli iş bırakmalar bile yasaklanmıştır. Yukarıda incelediğimiz üzere⁵⁴⁸, hukukumuzda Yüksek Mahkeme içtihatları ile kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı kabul edilmekte, kısa süreli iş bırakmalar toplu eylem hakkı olarak değerlendirilip, verilen idari cezalar Danıştay tarafından iptal edilmektedir. Anayasa Mahkemesinin de toplu eylem hakkı niteliğindeki eylemlere karşı verilen cezalar sebebiyle önüne gelen bireysel başvurularda, hak ihlali kararı verdiği bir içtihat oluşmuştur. İnsan hakkı olduğu kuşkusuz olan toplu eylem ve grev hakları Anayasal düzeyde kamu görevlilerine tanınmalı, 657 sayılı Kanunda yer alan yasaklar kaldırılmalıdır. Bu durum hem taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar hem de demokratik toplumun bir gereğidir. Aksinin kabulü Anayasaya (md.90/5) aykırılık anlamına gelecektir.

IV. Diğer Uyumsuzluklar

Yukarıda üç başlık altında incelediğimiz başlıklar haricinde, taraf olduğumuz uluslararası mevzuat ve içtihat ile yasal düzenlemelerimiz arasında daha pek çok uyumsuzluk bulunmaktadır.

⁵⁴⁵ KESK, 98 Sayılı, 18.

⁵⁴⁶ Uçkan, 102.

⁵⁴⁷ KESK, 98 Sayılı, 18.

⁵⁴⁸ Bkz: §2-II-3-D.

1.Hizmet Kolu Esası

4688 sayılı Kanunun md.4'te yalnızca hizmet kolu esasına göre kamu görevlileri sendikası kurulabileceği belirtilmiş ve meslek ile işyeri esasına göre sendika kurmak açıkça yasaklanmıştır. Yargıtay da 2015 yılında vermiş olduğu bir kararında⁵⁴⁹ kamu görevlilerinin meslek esasına göre sendika kuramayacağına hükmetmiştir. Yüksek Mahkemeye göre, dava konusu sendikanın tüzüğünde, her ne kadar faaliyet gösterdiği hizmet kolu “*Yerel Yönetim Hizmetleri*” olarak belirtilmiş ise de tüzükte yalnızca köy ve mahalle muhtarlarının söz konusu sendikanın üyesi olabileceğine ve muhtarlık görevinin sona ermesinin üyeliği de sona erdireceğine ilişkin hüküm bulunması, sendikanın meslek esasına göre kurulduğunu göstermekte olup, bu durum 4688 sayılı Kanuna aykırıdır.⁵⁵⁰

Öğretideki kimi yazarlar, yalnızca hizmet kolu esasına göre örgütlenmeye cevaz verilmesinin ve bu hizmet kollarının kanunda sınırlı olarak sayılmış olmasının⁵⁵¹, 87 sayılı Sözleşmenin, çalışanlara istedikleri kuruluşları (düzey ve nitelik bakımından) kurma hakkı tanıyan 2. maddesine aykırı olduğu savunmaktadır.⁵⁵² AB 2014 Yılı İlerleme Raporunda, yalnızca hizmet kolu esasına göre sendika kurulabilmesi eleştirilmiştir.⁵⁵³ Aynı hükümde yer alan “*Türkiye çapında faaliyette bulunma amacıyla*” ifadesi de 87 sayılı Sözleşmeye aykırı görülmektedir.⁵⁵⁴ Hizmet kolu esası dışında, meslek ve işyeri esasına göre de sendikal örgütlenme ve bu şekilde örgütlenenlerin işyeri ve meslek esasına göre toplu sözleşme bağitlaması imkanı tanınmalıdır. Türkiye çapında faaliyette bulunma amacı hükümden çıkarılmalıdır.

⁵⁴⁹ Yargıtay, 22.HD, 02.11.2015, 21519 E. 29700 K.

⁵⁵⁰ Kararın incelemesi için bkz: *Şahlanan Fevzi*, Yargıtay’ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2015, 1. Baskı, İstanbul, Kasım 2017, 433-435.

⁵⁵¹ Hizmet kollarına ilişkin ayrıntı için bkz: *Uçkan*, 47-50.

⁵⁵² *Gülmez*, *Aykırılıklar*, 9.

⁵⁵³ AB 2014 İlerleme Raporu, https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2014_progress_report.pdf

⁵⁵⁴ *Gülmez*, 9; *Baycık*, 7.

2.Üst Kuruluş Olarak Yalnızca Konfederasyonun Öngörülmesi

4688 sayılı Kanun ile üst kuruluşlardan sadece konfederasyona yer verilmesi, federasyondan söz edilememesi, 87 sayılı Sözleşmenin md. 2, 5 ve 6'da çalışanlara tanımış olduğu istedikleri örgütleri seçme hakkına aykırı görülmektedir. Yine Anayasamız, çalışanlara sendikalar ve “üst kuruluşlar” kurma hakkı tanıyarak (md.55), “çoğulculuk ilkesini” benimsemiştir. Bu nedenle federasyonun bir üst kuruluş olarak öngörülmemesi, yalnızca tarafı olduğumuz uluslararası antlaşmalara değil, Anayasaya da aykırıdır.⁵⁵⁵ ILO tarafından da federasyonun öngörülmemesi eleştirilmektedir.⁵⁵⁶ Bu sebeple 4688 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak kamu görevlilerinin, federasyon şeklinde de örgütlenebilmesi sağlanmalıdır.

3. Sendika Organlarına, Tüzüğe ve Mali Özerkliğe İlişkin Aykırılıklar

Sendika tüzüğünde yer alacak hususlar Kanunda oldukça ayrıntılı şekilde sayılmıştır (md.7). Yine sendika organları ve seçimler hakkındaki düzenlemeler, 87 sayılı ILO Sözleşmesinin, sendikal örgütlere tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenleme hakkı tanıyan 3. maddesine aykırıdır.⁵⁵⁷ Genel kurulun oluşumu, seçimlerde uygulanacak esaslar, yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, toplantı zamanını belirleyen hükümler (md.8-13) oldukça ayrıntılı ve kısıtlayıcıdır. Bu düzenlemeler çerçeve niteliğinde olmalı, sendikalara tüzük ve organlarını belirleme konusunda özerklik tanınmalıdır.

⁵⁵⁵ Gülmez, Aykırılıklar, 8.

⁵⁵⁶ Baycık, 7.

⁵⁵⁷ Gülmez, Aykırılıklar, 9-10; KESK, Sendika Özgürlüğün ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesinin Ülkemizdeki Uygulamasına İlişkin Görüşlerimiz Raporu, 01.09.2020, 5.

4688 sayılı Kanunun md.7/1-d hükmünde, “*sendika kurucularının ad ve soyadları, meslek veya görevleri ve adresleri; konfederasyonu kuran sendikaların hizmet kolları ile ad ve adresleri*” tüzükte yer alması gereken zorunlu unsurlar arasında sayılmıştır. ILO Uzmanlar Komitesi’ne göre, bu düzenleme 87 sayılı Sözleşmeye aykırı olup, hükümden çıkarılmalıdır.⁵⁵⁸

Yine, sendikal örgütlerin aylık ödentinin alt tutarını belirleyen düzenleme (md.25) ile sendikanın gelirlerini nasıl kullanacağına ilişkin kısıtlamalar (md.26), 87 sayılı ILO sözleşmesine ve mali özerklik ilkesine aykırıdır.⁵⁵⁹ Kaynakta kesme (check-off) usulünün (md.25/1) uygulanması da sendikanın mali özerkliğini kısıtlamaktadır. Sendikaların mali özerkliğine saygı gösterilmeli, üyelik ödentilerini istedikleri usulde toplayabilmeleri sağlanmalı, ödentinin miktarı konusunda sendikalara daha özgür bir alan tanınmalıdır. Kaynakta kesme usulünün ayrıca, işverenin, kamu görevlilerinin kişisel bilgisi niteliğinde olan sendika üyelik bilgisine sahip olduğu gerekçesiyle de yanlış olduğu, üyelik ilişkisinin yalnızca sendika ve üye arasında bilinebilir olması gerektiği öğretilmiş ifade edilmektedir.⁵⁶⁰

Kamu sendikaları ve konfederasyonlarının, kendileri veya devletin üyesi bulunduğu kuruluşlar dışında, dış kaynaklardan bağış ve yardım kabul etmeleri, 4688 sayılı Kanunun, md.24/2 hükmü ile Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Oysaki, 4688 sayılı Kanunda boşluk olması halinde bakacağımız kanunlardan olan Dernekler Kanunu’nda, dernekleri amaçlarını gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve mesleki kuruluşlardan maddi yardım alabilecekleri düzenlenmiştir.⁵⁶¹ 4688 sayılı Kanundaki söz konusu düzenleme,

⁵⁵⁸ ILO Uzmanlar Komitesi Raporu 2013.

⁵⁵⁹ Gülmez, Aykırılıklar, 10.

⁵⁶⁰ Baycık, Gaye, Sendikal Ayrımcılığın Tespitine Yönelik Veri Toplama Sistemi Oluşturma Yöntemleri ve Türkiye İçin Model Önerisi, Ankara 2022, 65.

⁵⁶¹ Tuncay/Savaş Kutsal, 551.

sendikaların iç işleyişine müdahale niteliğinde olup, 87 sayılı Sözleşmeye aykırıdır. Öğretide, 6356 sayılı Kanunda olduğu gibi “Bakanlığa bildirim” şeklinde yapılacak bir düzenleme ile taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara uyum sağlanacağı belirtilmektedir.⁵⁶²

4. Üyeliğe İlişkin Aykırılıklar

Birden çok sendikaya üye olunmasını yasaklayan ve birden çok sendikaya üye olunması halinde, tarihsel olarak sonraki üyeliklerin geçersiz olacağını düzenleyen md.14/son, öğretideki kimi yazarlar tarafından, 87 sayılı Sözleşmenin 2. maddesine ve ILO denetim organlarının yerleşik kararlarına aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Kısmi çalışmanın kamu görevlileri arasında yaygınlaşması ile, aynı anda birden fazla hizmet kolunda kısa zamanlı olarak çalışmakta olan kamu görevlilerinin çalıştığı her hizmet kolu için bir sendikaya üye olması bu hüküm nedeniyle mümkün olmayacaktır.⁵⁶³ Bu sebeple birden fazla sendikaya üye olma yasağı kaldırılmalıdır.

Üye olamayacak kişilere dair düzenleme de taraf olduğumuz sözleşmeler ve ILO Organlarının kararlarına aykırı şekilde, oldukça ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu konuyu, yukarıda ayrı bir başlık altında incelediğimizden, burada ayrıntıya girmiyoruz.⁵⁶⁴

Sendikaların yalnızca bir konfederasyona üye olabilmesi, üye olunur ise sonraki üyeliklerin geçersiz sayılması kuralı (md.17/1), 87 sayılı Sözleşmenin 2, 5 ve 6. maddelerinde ve ILO Denetim Organlarının içtihatlarında ifade edilen, önceden izin almaksızın, serbestçe üye olma ilkelerine aykırıdır.⁵⁶⁵ Sendikaların birden fazla konfederasyona üye olabilmesi sağlanmalıdır.

⁵⁶² Baycık, 28.

⁵⁶³ Gülmez, Aykırılıklar, 10.

⁵⁶⁴ Bkz: §4-I.

⁵⁶⁵ Gülmez, Aykırılıklar, 13.

5. Sendika Temsilcilerine İlişkin Aykırılıklar

İşyeri sendika temsilcisi seçme yetkisi yalnızca en çok üye kaydetmiş olan sendikaya tanınmış ve seçilecek temsilci sayısı da Kanun ile belirlenmiştir (md.23). İşyeri sendika temsilcisi işveren ile sendika üyeleri arasında iletişim sağlamaktadır. Yalnızca en çok üyeye sahip sendika, işyeri sendika temsilcisi seçebilmektedir. Bu sebeple, en çok üyeye sahip sendikanın temsilcisi işveren ile iletişim kurmakta, diğer sendikaların temsilcileri böyle bir imkana sahip olamamaktadır.

Bu düzenleme, 87 sayılı Sözleşmede düzenlenen, temsilcilerini serbestçe seçme hakkına (md.3) aykırıdır.⁵⁶⁶ Bir işyerindeki tüm sendikaların işyeri sendika temsilcisi seçme hakkı olmalı ve bu temsilciler işveren ile iletişim kurarak, üyelerinin taleplerini ve sorunları işverene iletebilmelidir.

6. Sendikal Ayrımcılık

ILO Uzmanlar Komitesi, hukukumuzdaki kamu görevlilerinin sendikal ayrımcılığına ilişkin hükümlere yönelik eleştirilerde bulunmaktadır. Yapılan şikayetlere de değinen Komite, özellikle kamu sektöründe birtakım sendikalara üye olan çalışanların transfer edildiği, görev yerlerinin değiştirildiği iddialarını üzüntüyle karşıladığını ifade etmekte ve hükümet tarafından sendikal ayrımcılığa yönelik atılan somut adımlara ilişkin bilgi talep etmektedir.⁵⁶⁷ Sendikaların ILO'ya sundukları raporlarda da sendika üyesi ve yöneticisi pek çok kamu görevlisinin görev yerlerinin değiştirildiği, sendikal faaliyet sebebi ile bu kişiler hakkında soruşturma ve kovuşturmalar yapıldığı ifade edilmektedir.⁵⁶⁸

Sendika Özgürlüğü Komitesi Yargı-Sen kararında, sendika yöneticilerinin görev yerlerinde değişiklik yapılmasının sendikal ayrımcılık olduğunu ifade etmiştir. Komite,

⁵⁶⁶ Gülmez, Aykırılıklar, 14; KESK, 87 Sayılı, 5.

⁵⁶⁷ ILO Uzmanlar Kurulu Raporu 2022-2021.

⁵⁶⁸ KESK, 87 sayılı, 5-10.

sendikal ayrımcılığın yalnızca işe alma ve işten çıkarmada söz konusu olmadığını, bunların yanında, görev yeri değişikliği, kamu görevlisinin derecesini düşürme gibi eylemlerin de sendikal ayrımcılığa vücut verebileceğini ifade etmiştir.⁵⁶⁹

4688 sayılı Kanunun, “*sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi*” başlıklı 18. maddesi ile sendikal ayrımcılığın yasaklandığı belirtilmiş ise de sendikal ayrımcılığa karşı herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir.

ILO Uzmanlar Komitesinin 2018 raporuna göre, sendikal ayrımcılığa karşı etkin bir koruma sağlanmaması, 98 sayılı Sözleşmenin 1. ve 3. maddelerine aykırıdır. Komiteye göre sendikal ayrımcılığa karşı, etkin ve caydırıcı yaptırımlar öngörülmelidir.⁵⁷⁰ Öğretide, güncel düzenlemeye göre, genel hükümler doğrultusunda idare mahkemesine başvurulabileceği ifade edilmektedir.⁵⁷¹ Anayasa md.125 hükmü gereğince, sendikal ayrımcılığa uğrayan kamu görevlisi idare mahkemesinde tam yargı davası açarak tazminat talep edebilir. Yine görev yeri değişikliği gibi durumlarda idari yargıda iptal davası açılması da mümkündür. Kamu görevlilerinin idare mahkemesinde dava açma imkânı olmakla birlikte, sendikal ayrımcılığa karşı etkin bir yaptırım için yapılması gereken 4688 sayılı Kanun md.18’de değişiklik yapılarak idari ve adli para cezası öngörülmesidir.⁵⁷²

⁵⁶⁹ ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi, Dava No:2892, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3255119

⁵⁷⁰ ILO Uzmanlar Komitesi 2018 Raporu.

⁵⁷¹ *Tuncay/Savaş Kutsal*, 536; *Keser, Hakan*, “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri, Çimento İşveren, Kasım 2003, 28-29.

⁵⁷² *Baycık*, Sendikal Ayrımcılık, 67-68.

7. Sendikal Bağımsızlığa İlişkin Aykırılıklar

Toplu sözleşme ikramiyesi, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara ve sendikaların bağımsız olmasına aykırı bir düzenlemedir. Tarihsel olarak, 2005 yılındaki 4. dönem toplu görüşmelerinde, KESK'in muhalefetine karşılık, Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen'in kabulü ile mutabakat metnine, “*sendika üyesi olan personele sendika aidatlarından kaynaklanan kayıplarını telafi amacıyla aylık 5 YTL ilave ödeme yapılmasını sağlayacak düzenlemeye gidilmesi*” ifadesi eklenmiştir. Sendika üyelerinin en önemli borçlarından olan sendika aidatının, “telafi edilmesi gereken bir kayıp” olarak görülmesi, öğretide eleştirilmiştir.⁵⁷³

Taraf olduğumuz 151 sayılı Sözleşme md.5'te, kamu çalışanları sendikalarının, kamu makamlarından tümüyle bağımsız olması gerektiği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme bu bakımdan, 151 sayılı Sözleşmeye açıkça aykırıdır. Devletin yapacağı bu ödeme; devletin mali, siyasi ve idari gücüyle, kamu görevlileri sendikalarını denetim altına almasına yol açabilecektir.⁵⁷⁴

Mutabakat metninde bulunan bu düzenleme, 5473 sayılı Kanunla⁵⁷⁵, 375 Sayılı KHK'ya⁵⁷⁶ bir hüküm eklenmek suretiyle düzenlenmiştir.⁵⁷⁷ Düzenlemenin kanunlaşması öncesinde Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmelerde, “*sendikalara aidat ödenmesinin devlet güdümlü sendikalaşmaya yol açabileceği, sendika üyeliğinin gönüllü olması gerektiği*” eleştirileri getirilerek, muhalefet şerhleri düşülmüştür. Komisyondaki şekliyle Genel Kurul'a gelen tasarıya, burada da sendika ile

⁵⁷³ Uçkan, 80; Yorgun, Sayım, “Grevsiz Toplu Pazarlık ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikaları”, Sosyal Siyaset Konferansları, S.60, 2011/1, 162.

⁵⁷⁴ Yorgun, 162-163.

⁵⁷⁵ RG, 31.03.2006, S.26125

⁵⁷⁶ RG, 30.06.1989, S. Mükerrer, 20211.

⁵⁷⁷ Ayrıntı için bkz: Uçkan, 79 vd.

üye arasına siyaset girmemesi gerektiği, bu düzenlemenin uluslararası normlara aykırı olduğu ve sarı sendikacılığa yol açacağı yönünde eleştiriler getirilmiştir.⁵⁷⁸

Söz konusu düzenlemeye yapılan eleştiriler sonrasında, 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda, devlet tarafından ödenecek tutar 10 TL'ye çıkarılarak, "Toplu Görüşme Primi" olarak düzenlenmiştir.⁵⁷⁹ Öğretide, sendika aidatı olarak yapılan ödemenin, toplu sözleşme primi olarak değişmesinin ve kamu görevlilerinin bordrosuna ilave edilmesinin, söz konusu düzenlemenin yanlış olduğunu değiştirmeyeceği, bu şekilde kamu görevlileri sendikalarının bağımlı kılınmaya çalışıldığı ifade edilmiş, eleştiriler sürmüştür.⁵⁸⁰ Düzenleme, kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olduğu ve bu suretle Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. AYM, hükmü Anayasanın 51. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.⁵⁸¹

"Kamu görevlileri sendikasına üye olan kamu görevlilerine, kendilerinden üyelik ödentisi kesintisi yapılan her ay için belirli bir tutarda sendika ödeneği verilmesini öngören dava konusu kural, sendikalar ile üyeleri arasında olması gereken ilişkinin mahiyetini ve buna bağlı olarak sendikaların faaliyetlerinin demokratikliğini olumsuz etkileyecek niteliktedir. Üyelerin ödemesi gereken ödentilerin, sendika ödeneği adı altında sendika üyesi kamu görevlilerine Devlet tarafından verilmesi ve bu suretle sendikaların gelir elde etmeleri, sendikalara ve üyelerinin gönüllülük esasına dayalı katılımlarına müdahale anlamını taşımakta ve sendikaların bağımsızlığı ilkesine aykırı bulunmaktadır."

Anayasa Mahkemesi dava konusu hükmün, 98 sayılı Sözleşmenin 2., 151 sayılı Sözleşmenin ise 5. maddesinde düzenlenen, sendikalara müdahalenin yasaklanmasına ilişkin hükümlere aykırı olduğunu ifade etmiştir. Yine AYM, bahsedilen uluslararası

⁵⁷⁸ Arıcı, Kadir, Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2. Ankara 2007, 12-13.

⁵⁷⁹ RG, 31.12.2008, S. 27097, 27.12.2008 tarihli, 5828 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, md.29.

⁵⁸⁰ Yorgun, 163.

⁵⁸¹ RG, 10.11.2009, S. 27402, 2006/94 E. 2009/92 K. 25.06.2009 T; Uçkan, 81.

normların öz bakımından Anayasanın 51. maddesinden farklı olmadığı ve bu itibarla, dava konusu hükmün Anayasanın 51. maddesine de aykırı olduğuna ve iptalinin gerektiğine hükmetmiştir.⁵⁸² Bu karara karşın, 2011 yılında, 6111 sayılı Kanun⁵⁸³ ile 375 sayılı KHK'da değişiklik yapılarak, toplu görüşme primi, toplu sözleşme primi olarak değiştirilmiştir. Ödentinin adını değiştirerek, aynı uygulamanın sürdürülmesinin, bu düzenlemenin Anayasa ve uluslararası normlara aykırı olduğu gerçeğini değiştirmeyeceği ve bu ödentinin sendika etiği ile de bağdaşmayacağı gerekçeleriyle eleştiriler dile getirilmiştir.⁵⁸⁴ 2012 değişikliğiyle “toplu sözleşme primi” son olarak “toplu sözleşme ikramiyesi” adını almıştır (md.28/1). Bu hükümden hareketle, toplu sözleşme ikramiyesi, toplu sözleşmede belirlenecektir. Son olarak yapılan 2021-2023 yıllarına ilişkin 6. Dönem Toplu Sözleşmesinin⁵⁸⁵, Kamu Görevlilerinin geneline yönelik kısmının 23. maddesinde toplu sözleşme ikramiyesi düzenlenmiştir. Üstelik bu düzenlemeye göre, (md.23) 2021'de 400 TL olarak ödenecek olan toplu sözleşme ikramiyesinden, sadece kurulu olduğu hizmet kolundaki kamu görevlisi sayısının en az yüzde 1'den fazlasını üye kaydeden sendikaların üyesi olan kamu görevlileri yararlanabilecektir. Sendikada tekelleşmeye yol açabilecek bu hüküm, sendika seçme özgürlüğüne aykırıdır. Söz konusu hüküm sebebiyle, küçük sendikalara üye olan kamu görevlilerinin istemeden sendikalarından istifa ederek üye sayısı yüksek olan sendikaya geçmesi olasıdır. Bu hükmün açık şekilde Anayasanın eşitlik ve sendika özgürlüğü hükümleri ile 4688 sayılı Kanununun 28. maddesine aykırı olduğu öğretilmiş ve ifade edilmiştir. Çelik'e göre, emredici hükümlere açıkça aykırı olan bu hüküm için, toplu sözleşme ikramiyesinden yararlandırılmayan sendika üyeleri ve ilgili sendikalar tarafından maddenin iptali için

⁵⁸² Kararın incelemesi için bkz: *Gülmez, Mesut*, “Devlet Bütçesinden Ödentili Memur Sendikacılığı Özgürlük ve Bağımsızlık İlkeleriyle Bağdaşmaz, Anayasa Mahkemesi Karar İncelemesi”, *Çalışma ve Toplum*, S.29, 2011/2, 293-310; *Uçkan Hekimler*, 20-24.

⁵⁸³ RG, 25.02.2011, S. 27857 Mükerrer

⁵⁸⁴ *Gülmez*, Toplu Sözleşme İkramiyesi, 309-310; *Uçkan*, 81.

⁵⁸⁵ RG, 25.08.2021, 31579.

dava açılmalıdır.⁵⁸⁶ Birçok sendika tarafından, Anayasa ve ILO sözleşmelerine aykırı olduğu gerekçesi ile Danıştay’da dava açılmış, Danıştay tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.⁵⁸⁷ Kanaatimizce de Anayasa ve tarafı olduğumuz ILO normlarına açıkça aykırı olan, sendika seçme özgürlüğünü anlamsız bırakan bu hükmün iptal edilmesi gerekmektedir.



⁵⁸⁶Çelik, Aziz, Bu Toplu Sözleşme Unutulmasın, Birgün Gazetesi, 30.08.2021, <https://www.birgun.net/haber/bu-toplu-sozlesme-unutulmasin-356916> (E.T. 30.08.2021)

⁵⁸⁷ Eş, Sertaç, Memur Sendikalarının Gözü Yargıda, <https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/sertac-es/memur-sendikalarinin-gozu-yargida-1887790>,(E.T:26.11.2021)
<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/toplu-sozlesme-ikramiyesi-gaspi-yargiya-tasindi-1865840> (E.T. 03.09.2021);

SONUÇ

Türkiye ve dünyada, kamu görevlilerinin sendikal hakları elde etmesi işçilere kıyasla ileri tarihlerde gerçekleşmiştir. Başlangıçta ayrıcalıklı konumda olan kamu görevlileri, bu konularını yitirmeye başlayana ve işçilerin sendikalaşma sayesinde kazanımlar elde ettiğini görene dek, sendikal hakları talep etmemiştir. Yine, kamu görevlileri hakkındaki, devletin hizmetkarı anlayışı, statüsel ilişkinin ve kamu hizmetinin sendikalaşma ile bağdaşmayacağı görüşleri, devlet tarafından kamu görevlilerinin sendikalaşma hareketlerinin engellenmesiyle sonuçlanmıştır. Ancak tarihsel süreç içerisinde, pek çok ülke bu kişilere sendikal haklar tanımaya başlamış, böylelikle dünyanın birçok ülkesinde, kamu görevlileri de sendikal haklara kavuşmuştur.

Temel insan hakları arasında yer alan sendikal haklar, çalışanların, kendilerinden üstün konumda olan işverene karşı haklarını korumak ve geliştirmek için sahip oldukları en önemli haklardandır. Sendikal haklara ilişkin taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler, sendikal haklardan tüm çalışanların yararlanması gerektiğini ifade etmektedir. Yine ILO Organları ve AIHM kararlarında, serbest toplu pazarlık, toplu eylem ve grev haklarının sendika hakkının ayrılamaz bir parçası olduğunu belirtmektedir.

Ancak ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal haklarına dair düzenlemeler, söz konusu antlaşmalar ve içtihatlardan oldukça geridedir. Yasal düzenlemelere bakıldığında, kamu görevlilerinin sendika kurma, diledikleri sendikaya üye olma ve sendikadan ayrılma; serbestçe toplu pazarlık yapma ve işveren ile toplu sözleşme yapma haklarına sahip oldukları görülmektedir. Fakat söz konusu düzenlemeler, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar ve uluslararası kuruluşların içtihatları ile büyük bir uyumsuzluk içerisinde.

Kamu görevlilerinin sendikalara serbestçe üye olabilecekleri Anayasal düzeyde güvenceye alınmıştır. Ancak, 4688 sayılı kanunun 15. maddesine bakıldığında, sendika

üyeleri olabilecek kamu görevlilerinin, oldukça geniş bir düzenleme ile kısıtlandığı görülmektedir. Söz konusu maddenin bir kısım bentleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, madde pek çok değişikliğe uğramıştır. Buna rağmen madde son haliyle bile, son derece kısıtlayıcı bir düzenleme öngörmektedir. Öyle ki, sendikalar tarafından yapılan araştırmalarda, neredeyse her sekiz kamu görevlisinden birinin sendika üyesi olmasının yasaklandığı ifade edilmektedir.

Taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar ve uluslararası kuruluşların içtihatlarına göre sendika üyesi olması yasak olan kamu görevlilerinin kapsamı oldukça kısıtlı tutulmalı, mümkün olduğunca fazla kamu görevlisinin sendika üyesi olabilmesi sağlanmalıdır. Bu bağlamda, 15. madde değiştirilmeli, yalnızca silahlı kuvvetler ve devlet idaresinde görev alan üst düzey kamu görevlileri bakımından sınırlama getirilmelidir. Kanımızca emniyet mensupları da sendika üyesi olabilmelidir. Zira dünyanın pek çok ülkesinde polisler sendikaya üye olma hakkına sahiptir. Yine, devlet idaresinde görev alan üst düzey personelin kimler olduğu kanunda açıkça belirtilmelidir. Böylelikle kapsamı oldukça geniş bu kavramın içeriği doldurulacak ve yönetmelik gibi düzenlemeler ile sendika üyesi olamayacak üst düzey kamu görevlilerinin kapsamının genişletilmesinin önüne geçilecektir.

Kamu görevlilerinin, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara uyumlu, serbest ve iradi toplu pazarlık hakkına sahip olduğunu söylemek de mümkün değildir. Zira, kamu görevlilerini ilgilendirecek, toplu sözleşme gibi kapsamlı bir metin, genel ve özel hükümleriyle, bir ay gibi oldukça kısa bir süre içerisinde, tarafların eşit ve adil katılımı sağlanmaksızın görüşülmektedir. Uyuşmazlıkların çözülmesi de bu bir aylık süreye dahildir. Toplu sözleşmede yalnızca mali ve sosyal haklara ilişkin hükümlerin yer almasına cevaz verilmiş olup, ayrıca kamu görevlileri hakkında mevzuat hükümleri dikkate alınmak suretiyle söz konusu hükümlerin belirleneceği düzenlemesi getirilerek, dar olan konu bakımından kapsam daha da daraltılmıştır.

Toplu sözleşme görüşmelerine ilişkin ilk teklifler Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinden gelmekte, kamu görevlileri tarafı kimi zaman kamu işverenin tekliflerinden son aşamaya kadar haberdar olamamaktadır. Toplu görüşmenin gündemi KGSH Başkanı ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından belirlenmekte, diğer sendika ve konfederasyonlar süreçten uzaklaştırılmaktadır.

En çok üyeye sahip konfederasyona bağlı, her bir hizmet kolunda yer alan sendikaların, en çok üye sayısına sahip olması ihtimali halinde, KGSH üyelerinin 15'inden 13'ünün, söz konusu konfederasyon bünyesindeki kişiler olması olasıdır. KGSH Başkanı, kendi üyesi olmayan pek çok kişiye de etki edecek bir metne, tüm kamu görevlileri adına imza atabilmektedir. Söz konusu düzenlemelere bakıldığında, demokratik bir temsilin olmadığı, en çok üyeye sahip konfederasyon dışındaki konfederasyonların sürece etkisinin azaltıldığı ve dolayısıyla gerçek anlamda serbest ve iradi bir toplu pazarlığın gerçekleşmediği görülmektedir.

Anlaşmaya varılamaması halinde gidilen Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna, genel hükümler bakımından imza atma yetkisi olan KGSH Başkanı, özel hükümler bakımından ise her bir hizmet kolunda yer alan en yüksek üye sayısına sahip sendikanın temsilcisi, kendi hizmet koluyla sınırlı olacak şekilde başvurabilmektedir. Söz konusu Kurulun yapısı ise tarafsızlıktan uzaktır. Üstelik Kurulun verdiği kararlar kesin olup, toplu sözleşme hükmündedir. Bu düzenlemeye bakıldığında, serbest ve iradi bir toplu pazarlık rejiminden ziyade bir zorunlu tahkim rejimi öngörüldüğü açıktır.

Taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara uyum sağlayabilmek için toplu sözleşmenin konu bakımından kapsamı genişletilmelidir. Kanunda konu bakımından kapsama ilişkin çerçeve bir düzenleme yapılmalı, toplu sözleşmenin taraflarına, konu bakımından serbest ve iradi şekilde pazarlık yapabilecekleri bir alan tanınmalıdır. Kamu İşveren Heyetine taleplerini bildiren Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, işveren

tarafının tekliflerinden görüşmelerin başında haberdar olmalıdır. Görüşmelerde, en çok üyeye sahip konfederasyon dışındaki diğer konfederasyonlar da etkin olarak yer almalıdır. Sendika temsilcileri kendi teklifleri dışındaki konularda da teklif öne sürebilmelidir. Kısacası her bir sendika ve konfederasyon süreçte etkin şekilde görev almalıdır. Toplu görüşme süreci uzatılmalı, toplu sözleşme gibi kapsamlı bir metnin hazırlanması bir aylık süreye sıkıştırılmamalıdır. Genel hükümler ve özel hükümler ayrı zamanlarda görüşülmelidir. Yine toplu sözleşmenin iki yıl için geçerli olacağı hükmü, tarafların serbest ve iradi toplu pazarlık hakkını sınırlamakta olup, toplu sözleşmenin ne kadar süre için geçerli olacağına taraflar karar vermelidir. Yukarıda ifade ettiğimiz gibi md.15'in kapsamı, taraf olduğumuz antlaşmalara uygun olarak daraltılmalı ve bu bağlamda sendika hakkına sahip tüm kamu görevlileri serbest ve iradi toplu pazarlık hakkına sahip olmalıdır. Zira AİHM'in yerleşik içtihatlarına göre, toplu sözleşme hakkı, sendika hakkının ayrılmaz bir parçasıdır.

Toplu sözleşmenin genel hükümlerine Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinde yer alan tüm konfederasyonlar ile özel hükümlerine o hizmet kolunda yer alan her bir sendikanın temsilcisi imza atabilmeli ve sonrasında Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna itirazda bulunabilmelidir.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun tarafsızlık hususunda şüphe yaratan yapısı değiştirilmelidir. Bu bağlamda kanımızca heyetin çoğunluğunu farklı üniversitelerden, iş ve sosyal güvenlik hukuku ile çalışma ekonomisi alanında görev yapan öğretim elemanlarından oluşmalıdır. Yine Yüksek Mahkemelerden üyeler Kurulda yer almalıdır. Buna ilişkin Kanun ve Yönetmelikte ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.

Zorunlu tahkim rejiminden vazgeçilmelidir. ILO Organlarının kararlarında da ifade edildiği üzere, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu arabuluculuk işlevi görmelidir. Kararları kesin ve toplu sözleşme hükmünde sayılmamalıdır.

Yukarıda ifade ettiğimiz düzenlemelerin yapılması haricinde, gerçek anlamda serbest ve iradi bir toplu pazarlık rejiminden söz edebilmek için grev ve toplu eylem hakkının kamu görevlilerine tanınması gereklidir. Kendisinden üstün konumda olan işverene karşı, kamu görevlilerinin en önemli silahı grev ve toplu eylemdir. Ancak kamu görevlileri bakımından külli bir grev ve toplu eylem yasağı öngörülmektedir. ILO Organları ve AİHM'in kararlarına göre, tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde bir grev yasağı öngörülmesi, ILO Sözleşmeleri ve AİHS'e aykırıdır. Zira daha önce ifade ettiğimiz gibi toplu sözleşme hakkı ile grev ve toplu eylem hakkı da sendikal hakların ayrılmaz bir parçasıdır. Bu sebeple kamu görevlilerinin tamamına yönelik bir grev ve toplu eylem yasağı öngörülemez. Ancak emniyet mensupları, ordu mensupları ve üst düzey devlet görevlileri için sınırlama getirilebilir. Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmadıkça, toplu sözleşme rejimine ilişkin belirttiğimiz düzenlemeler yapılsa dahi, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar ile uyumlu, gerçek anlamda bir toplu sözleşme hakkından bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Grev hakkına göre daha geniş olan, kısa süreli iş bırakma ve protestoları da kapsayan toplu eylem hakkına ilişkin olarak, Yüksek Mahkemelerce verilen kararların olumlu olduğunu ve hatta kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının, büyük ölçüde bu mahkemelerce verilen içtihatlarla geliştiğini söylemek mümkündür. Ancak bu yeterli değildir. Çünkü kamu görevlileri toplu eylem dahilinde olan davranışları sebebiyle cezalar almaya devam etmekte, sonrasında bu cezaların iptali için yargı yoluna başvurmak zorunda kalmaktadır. Bu sebeplerle, grev ve toplu eylem hakkı, kamu görevlileri için Anayasal düzeyde güvence altına alınmalı, 657 sayılı Kanundaki, toplu eylem ve grevi yasaklayan hükümler kaldırılmalıdır.

Bunlar haricinde, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara uyum sağlayabilmek için hizmet kolu haricinde, işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşmaya cevaz verilmelidir. Bu bağlamda, işyeri ve meslek esasına göre toplu sözleşme (özel hükümler)

bağıtlanmasına imkân tanınmalıdır. Bu sayede aynı işyerinde çalışan ya da aynı meslek mensubu olan kamu görevlileri, kendilerini ilgilendiren konular özelinde toplu sözleşme akdedebilecektir.

Mahalli idarelerde çalışan kamu görevlilerinin kendi işverenleri olan vali ve belediye başkanı ile toplu pazarlık yapabilmeli ve toplu sözleşme imzalayabilmelidir.

Anayasada sendikaların üst kuruluşlar kurabileceği ifade edilmiş ancak, 4688 sayılı Kanunda yalnızca konfederasyon örgütlenmesi öngörülmüştür. Anayasaya uygun olarak federasyon örgütlenmesine de cevaz verilmelidir.

Sendikaların organları, tüzükte yer alacak hususlar, sendikal özgürlüklere aykırı olarak çok kapsamlı şekilde düzenlenmiştir. Bu hükümler çerçeve şeklinde düzenlenerek sendikaların özgürce düzenleme yapması sağlanmalıdır.

Aylık ödenti sınırının kanun ile öngörülmesi, check-off usulünün zorunlu tutulması, dış kaynaktan bağış kabulünün Cumhurbaşkanı iznine bağlanması, mali özerklik ilkesine aykırıdır. Sendikalar aidatları, bir alt sınırdan bağımsız olarak belirleyebilmeli, check-off usulü zorunlu tutulmamalıdır. Dış kaynaktan yardım kabulü bakanlığa bildirim usulü ile gerçekleşmelidir.

Kısmi çalışmanın yaygınlaşmakta olduğu günümüzde, kamu görevlilerinin tek bir sendikaya üye olabileceklerinin öngörülmesi, farklı hizmet kollarında kısmi zamanlı olarak çalışmakta olan kamu görevlilerinin, farklı hizmet kollarındaki sendikalara üye olmasını ve dolayısıyla farklı bir hizmet koluna ilişkin, toplu sözleşmenin özel hükümlerinden yararlanmasını engellemektedir. Bu yüzden tek bir sendikaya üye olmayı öngören hüküm kaldırılmalıdır. Yine sendikaların da birden fazla konfederasyona üye olabilmelerine imkân verilmelidir.

Bir işyerinde yalnızca en çok üye sayısına sahip sendikanın değil, diğer tüm sendikaların işyeri sendika temsilcisi seçme hakkı olmalıdır. Yalnızca en çok üyeye sahip sendikanın işyeri sendika temsilcisi seçme yetkisine sahip olması, diğer sendikaların işveren ile iletişimini engellemektedir. Bu sebeple her sendika, işyeri sendika temsilcisi seçerek, işveren ile iletişim kurarak, sendika üyeleri ile işveren arasındaki koordinasyonu sağlamalıdır.

Sendikaların ILO'ya sunmuş olduğu raporlarına bakıldığında gerek sendika üyesi gerekse sendika yöneticilerinin pek çok sendikal ayrımcılığa uğradığı görülmektedir. Kanunda her türlü sendikal ayrımcılık yasaklanmış ise de buna karşı herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Bu sebeple, 4688 sayılı Kanunun sendikal ayrımcılıkla ilgili maddelerine, adli ve idari para cezası öngören düzenlemeler eklenmelidir.

Son olarak, hükümet tarafından “*sendika aidatlarından kaynaklanan kayıplar için*” getirildiği ifade edilen toplu sözleşme primi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra toplu sözleşme ikramiyesi olarak yeniden düzenlenmiş olup, bu uygulama halen devam etmektedir. Bu düzenlemenin, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalara aykırı olduğu, sendikaların bağımsızlığı ile bağdaşmadığı, devlet kontrolünde sendikaların oluşmasına sebep olabileceği açıktır. Bu sebeplerle, Anayasaya aykırı olduğu açık olan bu uygulamaya son verilmelidir.

Görüldüğü üzere, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin düzenlemeler, taraf olduğumuz uluslararası antlaşmalar ve içtihatlar ile uyumlu olmaktan çok uzaktadır. Söz konusu düzenlemeler, taraf olduğumuz antlaşmalar ile uyumlu hale getirilmelidir. Bu durum, Anayasa md.90/5 gereğince bir zorunluluktur. Sendikal haklar, işveren ile eşit konumda olmayan kamu görevlilerinin haklarını koruyup geliştirebilmeleri adına ellerindeki en önemli mekanizmadır. Tarihsel olarak geldiğimiz noktada, uluslararası antlaşmalar ile öngörülen birtakım istisnalar dışında tüm kamu görevlileri; sendika, toplu

sözleşme, toplu eylem ve grev haklarından, tam anlamıyla yararlanmalıdır. Bu haklar tüm çalışanlar ve dolayısıyla kamu görevlileri için en temel haklardan olup, bunlara ilişkin düzenlemeleri uluslararası normlarla uyumlu hale getirmek, Anayasamızda Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan, insan haklarına saygılı olma ilkesinin de bir gereğidir.



ÖZET

Kamu görevlilerinin sendikalaşması hem dünyada hem de Türkiye’de, işçilerin sendikalaşmasına göre daha ileri bir tarihte gerçekleşmiştir. Kamu görevlilerinin zamanla ayrıcalıklı konumlarını yitirmeleri ve devlet tarafından kamu görevlilerinin sendikalaşmasına olumsuz bakılması bunun sebeplerindedir.

Günümüzdeki düzenlemeye göre, Türkiye’de kamu görevlileri sendika ve toplu sözleşme hakkına sahiptir. Ancak, grev ve toplu eylem hakkı ise açıkça yasaklanmıştır.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları açısından, Türk Hukukunun, taraf olduğumuz uluslararası normlara uyum bakımından iyi bir durumda olduğunu söylemek güçtür. Zira pek çok kamu görevlisi sendika üyesi olma hakkına dahi sahip değildir. Yine toplu sözleşme rejimi adeta bir zorunlu tahkim rejimi olup, kamu görevlilerinin toplu eylem ve grev hakkı da mevcut değildir.

Anayasa m.90/5’in son cümlesi gereği, temel insan hakkı niteliğinde olan, sendikal haklar hakkındaki düzenlemeleri, taraf olduğumuz uluslararası normlara uygun hale getirmek Türkiye için bir yükümlülüktür. Ayrıca, bu düzenlemeleri yapmak demokratik toplumun da bir gereğidir.

Bu sebeplerle Anayasa ve ilgili mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılarak mümkün olduğunca çok kamu görevlisinin sendikaya üye olma hakkı olmalı, toplu sözleşme rejimi bütünüyle yeniden düzenlenmeli, uluslararası normlardaki kısıtlamalar çerçevesinde kamu görevlilerine toplu eylem ve grev hakkı sağlanmalıdır. Tüm kamu görevlileri gerçek anlamıyla sendikal haklara sahip olmayı hak etmektedir.

ABSTRACT

Unionization of public servants took place at a later date than the unionization of workers, both in the world and in Turkey. The reasons for this are that public servants lose their privileged positions over time and that the state views the unionization of public servants negatively.

According to the current regulation, public servants in Turkey have the right to unionize and collective bargaining. However, the right to strike and collective action is expressly prohibited.

In terms of union rights of public workers, it is difficult to say that Turkish Law is in a good position in terms of compliance with international norms to which we are a party. Because many public servants do not even have the right to be a union member. Also, the collective bargaining regime is almost a compulsory arbitration regime, and public officials do not have the right to take collective action and strike.

According to the last sentence of Article 90/5 of the Constitution, it is an obligation for Turkey to bring the regulations on trade union rights, which are fundamental human rights, comply with the international norms to which we are a party. Making these regulations is also a requirement of a democratic society.

For these reasons, necessary arrangements should be made in the Constitution and relevant legislation, and as many public workers as possible should have a right to join a union, the entire collective bargaining regime should be reorganized, within the framework of restrictions in international norms, public officials should be given the right to take collective action and strike. All public officials deserve to have union rights in a literal way

KAYNAKÇA

AB 2014 İlerleme Raporu:

https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2014_progress_report.pdf (E.T. 21.04.2022)

AB 2015 İlerleme Raporu: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_turkey.pdf (E.T. 21.04.2022).

AB 2018 İlerleme Raporu: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-turkey-report.pdf> (E.T. 21.04.2022).

AB 2021 İlerleme Raporu: <https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/turkey-report-2021-v2.pdf> (E.T. 21.04.2022).

AKILLIOĞLU, TEKİN: “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz” AÜSBFD, C.44, S.3, Ankara 1989, 155-173.

AKILLIOĞLU, TEKİN: Çalışma Yaşamını Düzenleyen Uluslararası Belgeler, Ankara 1995.

AKIN, LEVENT: “Sendikaların İş Sağlığı ve Güvenliğinin Sağlanmasına Katkısı” Çalışma ve Toplum, 2012/3, 101-124.

AKKUTAY ALİ İBRAHİM: “Uluslararası Antlaşmaların Türk İç Hukukundaki Konumu ve Etkileri”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S.1-2, 2007, 415-447.

AKTAY, NİZAMETTİN/ ARICI, KADİR/ SENYEN KAPLAN, EMİNE TUNCAY: İş Hukuku, Ankara 2013.

AKTAY, NİZAMETTİN: Sendika Hakkı, Ankara 1993.

ALPAGUT, GÜLSEVİL: “Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları- Yargıtay’ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri”, İÜHFD, Özel Sayı, C.74, Haziran 2016, 851-875.

ARICI, KADİR: “Devletçe Kamu Görevlileri Sendikalarına Üye Olanlara Toplu Görüşme Primi Ödenmesinin Hukuka Uygunluğu”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, S. 1-2. 2007, 1-23.

ARICI, KADİR: “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşme Düzenine Dair Değerlendirmeler”, Kamu Türk Dergisi, Haziran 2012, 46-51.

ARICI, KADİR: “Türk Endüstri İlişkiler Sisteminde 2010 Anayasa Değişikliği ve Sonrası Gelişmeleri”, TİSK Akademi, 2014/2, 6-25.

AYBAY, RONA: “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, TBB Dergisi, S.70, 2007, 187-213.

AYDOĞDU, YASİN: Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları ve Uluslararası Sözleşmeler, Legal Hukuk Dergisi, C.16, S.187, İstanbul 2018, 3287-3310.

BAŞBUĞ, AYDIN: “Kamu Çalışanları Toplu Sözleşme Hakkı ve Toplu Sözleşme Görüşmelerine İlişkin Değerlendirme”, Sicil Mart 2013, S.29, 151-158.

BAŞLAR, KEMAL: “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan, S.24/1-2, 2004, 279-336.

BAŞTERZİ, FATMA: “Vakıf Üniversitesi Öğretim Elemanı ile Yapılan Sözleşmenin Hukuki Niteliği ve Bazı Yargısal Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan, C.2, İstanbul 2011, 1301-1311.

BAŞTERZİ, SÜLEYMAN: “Uluslararası Sözleşmeler ve İç Hukuk Kuralları Çerçevesinde Kamu Görevlilerinin Toplu Pazarlık ve Toplu Sözleşme Sorunu”, TİSK Akademi, 2006/2, 14-49 (Kamu Görevlileri).

BATUM, SÜHEYL: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri, İstanbul 1993.

BAYCIK GAYE: Sosyal Diyalog, Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Sözleşme Hakkına İlişkin ILO ve AB Standartlarına Uyum Değerlendirmesi ve Öneriler, Ankara 2019.

BAYCIK, GAYE: Sendikal Ayrımcılığın Tespitine Yönelik Veri Toplama Sistemi Oluşturma Yöntemleri ve Türkiye İçin Model Önerisi, Ankara 2022 (Sendikal Ayrımcılık).

BİLİR, FARUK: “Anayasanın 90. Maddesinde yapılan Değişiklik Çerçevesinde Milletlerarası Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.13, S.1, 2005, 77-107.

CANPOLAT, AHMET: “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Faaliyet Kapsamında İş Bırakması”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl:11 S.40 Ekim 2019, 113-148.

ÇELİK NURİ/ CANIKLIOĞLU NURŞEN/CANBOLAT TALAT: İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 33. Bası, İstanbul, Kasım 2020.

ÇELİK, AZİZ: “Bir Grevfobi Öyküsü: Bütün Yönleriyle THY Grevi”, T24 Gazetesi, [https://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/bir-grevfobi-oykusu-butun-yonleriyle-thy-grevi,7030,09.07.2013,\(E.T.01.04.2022\).](https://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/bir-grevfobi-oykusu-butun-yonleriyle-thy-grevi,7030,09.07.2013,(E.T.01.04.2022).)

ÇELİK, AZİZ: “Sarı Toplu Sözleşme Yasası”, BirGün Gazetesi, 03.11.2011.

ÇELİK, AZİZ: “Toplu Sözleşme ve Hakem Kurulu Komedi”, BirGün Gazetesi,31.05.2012

ÇELİK, AZİZ: Bu Toplu Sözleşme Unutulmasın, BirGün Gazetesi, 30.08.2021.

ÇELİK, EDİP: “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulanması”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C.9, S.1-3, 1988, 47-56.

ÇELİK, NURİ: “Vakıf Üniversitelerinin Öğretim Elemanları ile Yapılan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği Konusundaki Uyuşmazlık Mahkemesi ve Diğer Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, Prof. Dr. Ali Rıza Okur’a Armağan, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı, Cilt 20, Sayı 1, 2014, 3-16.

ÇELİK, NURİ: İş Hukuku, Cilt II Kollektif İş Hukuku, İstanbul 1979.

ÇEVİKBAŞ, RAFET: “Memurlarda Sendikal Haklar Sorunu”, TİSK Akademi, 2010/1, 6-43.

DEMİR, FEVZİ: ‘Sendikaların Kuruluşu ve İşleyişi’, Çalışma ve Toplum, 2013/4, 17-42.

DEMİR, FEVZİ: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1999.

DEMİR, OĞUZHAN: "Araştırma Görevlileri, Anayasa'nın 128 ve 129. Maddelerine Göre “Diğer Kamu Görevlileri” Kapsamında Mıdır?", www.idare.gen.tr/demir-arastirma-gorevlileri.htm, 3 Ekim 2008, (Erişim Tarihi, 17.07.2022).

DERELİ, TOKER: “Uluslararası Çalışma Normları, Sendika Özgürlükleri ve Türkiye: ILO Eleştirileri Açısından Yeni Yasa Ön Tasarısının Değerlendirilmesi”, AB Türkiye ve Endüstri İlişkileri, Editör Alpay Hekimler, İstanbul 2004, 167-189.

DOĞAN, SEVİL: “Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi Grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi”, Çalışma ve Toplum, S:40, 2014/1, 305-333.

ENGİN, MURAT: “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku md.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine”, Sosyal Güvenlik Dergisi, C.5, S.2, 9-36 (Toplu Eylemler).

ENGİN, MURAT: “İş İlişkisinin Sona Ermesi ve Kıdem Tazminatı Açısından 2014 yılı kararlarının Değerlendirilmesi”, Yargıtay’ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2014, İstanbul Kasım 2017, 131-193, (Değerlendirme).

ESENER, TURHAN/BOZKURT GÜMRÜKÇÜOĞLU, YELİZ: Sendika Hukuku, İstanbul 2014.

EŞ, SERTAÇ: Memur Sendikalarının Gözü Yargıda,

<https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/sertac-es/memur-sendikalarinin-go-zu-yargida-1887790>, (E.T: 26.11.2021) <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/toplu-sozlesme-ikramiyesi-gaspi-yargiya-tasindi-1865840> (E.T. 03.09.2021).

EYRENCİ, ÖNER: “Kamuda Faaliyet Gösteren Alt İşveren İşyerlerinde Toplu İş Sözleşmesi Sürecine İlişkin 6552 Sayılı Kanun Hükümleri”, Prof. Dr. Fevzi Demir’e Armağan, Legal İHSGHD Özel Sayı, İstanbul 2016, 135-150.

EYRENCİ, ÖNER: “Sendikalar Hukukunun Güncel Sorunları”, Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları içinde, İstanbul 1987, 125-167.

EZER, BURCU: Grev Hakkına İlişkin Sınırlama ve Yasaklar, Ankara 2016.

GERNIGON, BERNARD/ ODERO, ALBERTO/ GUIDO, HORACIO: Collective Bargaining: ILO Standards and the Principles of the Supervisory Bodies, International Labour Office, 2000 Geneva.

GİRİTLİ, İSMET: Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, 6. Bası, İstanbul 1979.

GÖKTAŞ, SERACETTİN: “Vakıf Üniversiteleri ile Öğretim Elemanları Arasındaki Hukuki İlişkinin Niteliği”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.29, S.1, 2021, 581-621.

GÖZLER, KEMAL/ KAPLAN GÜRSEL: İdare Hukuku Dersleri, 21. Baskı, Bursa, Haziran 2019.

GÖZLER, KEMAL: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa Haziran 2021.

GÖZÜBÜYÜK, ŞEREF/ TAN TURGUT: İdare Hukuku Genel Esaslar, C.I, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Ankara 2013.

GÜLMEZ MESUT: “Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri ve Değeri”, TBB Dergisi, S.54, 2004, 147-161.

GÜLMEZ MESUT: “Sendika Hakkı Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkını Kapsar mı?”, Çalışma ve Toplum, S.18, 2008/3, 137-169 (Toplu Eylem Hakkı).

GÜLMEZ, MESUT: “Anayasa Mahkemesinin Emniyet-Sen Kararı ve Değerlendirilmesi”, Karatahta İş Yazıları Dergisi, S.5, Ağustos 2016, 89-112 (Emniyet-Sen Kararı).

GÜLMEZ, MESUT: “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, Amme İdaresi Dergisi, C.34, Eylül 2001, 1-21.

GÜLMEZ, MESUT: “Devlet Bütçesinden Ödentili Memur Sendikacılığı Özgürlük ve Bağımsızlık İlkeleriyle Bağdaşmaz, Anayasa Mahkemesi Karar İncelemesi”, Çalışma ve Toplum, S.29, 2011/2, 293-310 (Toplu Sözleşme İkramiyesi).

GÜLMEZ, MESUT: “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?” Çalışma ve Toplum, 2007/1, 27-52, (GGASS).

GÜLMEZ, MESUT: “İş Hukuku Öğretisi ve Anayasa Madde 90/Son Sorunu”, Prof. Dr. Ali Güzel’e Armağan, İstanbul 2010, 303-389.

GÜLMEZ, MESUT: “Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’tir Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı Karar İncelemesi”, Çalışma ve Toplum, S.41, 2014/2, 191-204.

GÜLMEZ, MESUT: “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”, Çalışma ve Toplum, 2005/1, S.4, 11-56.

GÜLMEZ, MESUT: “Toplu Eylem Hakkına Dahil Protesto Grevleri Yasa Dışı Grev Değildir: Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Karar Eleştirisi, Çalışma ve Toplum, S.43, 2014/4, 233-255 (Protesto Grevleri).

GÜLMEZ, MESUT: Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1996, (Dünyada Memurlar).

GÜLMEZ, MESUT: Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788’den 4688’e: 1926-2001, TODAİE, Ankara 2002 (Kamu Görevlileri).

GÜLMEZ, MESUT: Kamu Görevlileri ve Toplu Görüşme Hukuku, 788’den 4688’e: 1926-2011, TODAİE, Ankara 2002 (Kamu Görevlileri).

GÜLMEZ, MESUT: Memurlar ve Sendikal Haklar, Ankara 1990, (Memurlar).

GÜLMEZ, MESUT: Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu, Belediye-İş Yayını, Ankara, Eylül 2005 (Uyum Sorunu).

GÜNDAY, METİN: İdare Hukuku, 10. Baskı, Ankara 2011.

GÜZEL, ALİ: ILO Normlarının İç Hukuka Etkisi ve Türk İş Hukukunun Gelişmesine Katkısı, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, Ankara 1997, 5-49.

ILO Uzmanlar Komitesi 2011 Raporu:

[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2011-100-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2011-100-1A).pdf) (E.T.

11.11.2020)

ILO Uzmanlar Komitesi 2013 Raporu: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205472.pdf (E.T. 11.11.2020)

ILO Uzmanlar Komitesi 2015 Raporu: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_543646.pdf (E.T. 20.04.2022)

ILO Uzmanlar Komitesi 2018 Raporu:

[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2018-107-A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2018-107-A).pdf), (E.T. 20.04.2022).

ILO Uzmanlar Komitesi 2019 Raporu:

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-theconference/WCMS_670146/lang--en/index.htm (E.T. 20.04.2022).

ILO Uzmanlar Komitesi 2020 Raporu: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/-iloankara/documents/meetingdocument/wcms_740292.pdf,(20.04.2022).

ILO Uzmanlar Komitesi 2021 Raporu: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_771042.pdf (E.T. 20.04.2022).

ILO Uzmanlar Komitesi 2022 Raporu: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_836653.pdf (E.T. 20.04.2022).

İZMİRLİOĞLU, FATMA AYÇA: Vakıf Üniversitelerinde Çalışan Akademik Personelin Hukuki Statüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2017.

KABOĞLU, İBRAHİM Ö.: “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları”, Anayasal Sosyal Haklar, (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye), Editor: İbrahim Kaboğlu, İstanbul 2012, 15-34.

KANLIGÖZ, CİHAN: “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, AÜHFD, C.43, S.3-4, 169-197.

KAYA, PİR ALİ/ GÜLER, CEYHUN: “Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı”, Sosyal Siyaset Konferansları, S:68, 2015/1, 105-126.

KAYA, PİR ALİ: Uluslararası Çalışma Normları ve Türk İş Hukuku Üzerine Etkileri, TÜHİS, Ankara 1999.

KESER, HAKAN: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri, Çimento İşveren, Kasım 2003, 16-33 (Üyelik Güvenceleri).

KESER, HAKAN: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği”, Prof. Dr. Ali Rıza Okur’a Armağan, İstanbul 2014, 543-566.

KESK: Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına Dair 98 Sayılı ILO Sözleşmesinin Ülkemizdeki Uygulanmasına İlişkin Görüşlerimiz Raporu, 01.09.2020 (98 Sayılı).

KESK: Sendika Özgürlüğün ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesinin Ülkemizdeki Uygulamasına İlişkin Görüşlerimiz Raporu, 01.09.2020, 01.09.2020 (87 Sayılı)

KILIÇOĞLU, MUSTAFA: “Toplu Eylem ve Grev Hakkının Uluslararası Hukuk Penceresinden Değerlendirilmesi”, Çalışma ve Toplum 2020/4, 2405-2440.

KOÇAOĞLU, MEHMET: “Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığının Gelişmesine Panoramik Bakış”, Prof. Dr. Seyfullah Edis’e Armağan, İzmir 2000, 151-179.

KUTAL, METİN: “ILO Uzmanlar Komitesi Raporunda (2005) Türk Mevzuatının 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeler Karşısındaki Durumu”, Sicil, Mart 2006, S.1, 89-97 (ILO).

KUTAL, METİN: “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları”, Sicil, Mart 2013, S.29, 135-144.

KUTAL, METİN: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Statüsü (Hukuki Sorunlar ve Yargı Kararları)”, Cahit Talas’a Armağan, Ankara 1990, 377-395.

KUTAL, METİN: Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sicil Eylül 2007, S.7, 61-67.

MOULY JEAN (Çev. Gülden Kurt): “Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 Tarihli Demir ve Baykara/ Türkiye Kararı Sosyal Hakların Genişletilmesinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi”, Anayasal Sosyal Haklar, (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye), Editor: İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul 2012, 229-238.

ÖZBUDUN, ERGUN: Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı, Ankara 2021.

ÖZER, M. AKİF: “Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunu ve Memur Sendikacılığı”, Kamu-İş, Ocak 2000, 119-144.

ÖZTÜRK, BERNA: “Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı, Çalışma ve Toplum 2016/4, 1793-1835.

ÖZVERİ, MURAT: “Yasaklarla Şekillenmiş Endüstri İlişkileri Sistemi ve 2015 Metal İşçileri Direnişi”, Çalışma ve Toplum, 2016/2, S.49, 701-724.

PAZARCI, HÜSEYİN: Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap, Ankara 2021.

SAĞLAM, FAZIL: “Anayasa Hukuku Açısından Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hakkı Sınırları ve Sorunları”, Türkiye’de Sendikal Örgütlenme Uluslararası Dayanakları Uygulaması ve Sorunları, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, 111-127.

SAĞLAM, FAZIL: “Anayasa Hukuku Perspektifi ile İş Hukukunun Bazı Sorunlarına Bakış”, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Akademik Forumu, 15-18 Ekim 2013, Antalya, 8-27.

SAYGINER, BÜŞRA CANSU: Türk İş Hukukunda Toplu Eylem Hakkı, Ankara, Şubat 2021.

SEVER, ÇİĞDEM: “Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışanların Hukuki Statüsü”, Legal Hukuk Dergisi, Mart 2016, 1175-1216.

SOYSAL, MÜMTAZ: “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler”, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara 1986, 7-18.

SUR, MELDA: “Siyasi Grev”, Çalışma ve Toplum, 2009/4, S.23, 11-26.

SUR, MELDA: “Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanun’un Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri” Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.15, Özel Sayı, Temmuz 2013, 255-278.

SUR, MELDA: İş Hukuku Toplu İlişkiler, Ankara 2020.

SÜTÇÜ NEZİH: “Kamu Çalışanlarının Toplu Pazarlık ve Grev Hakkı”, Legal İHSHGHD, İstanbul 2008, S.17, 79-116.

ŞAHBAZ, İBRAHİM: “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türk Yargı Sistemindeki Yeri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.54, 2004, 178-216.

ŞAHLANAN FEVZİ: Yargıtay’ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2015, 1. Baskı, İstanbul, Kasım 2017, 415-526.

ŞAHLANAN, FEVZİ: Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995.

TALAS, CAHİT: “Değiştirilen Sendikalar Kanunu (274 Sayılı), Uluslararası Bağlantılarımız ve Anayasamız” AÜSBFD, C.24, S.4, 1970, 161-188.

TANÖR, BÜLENT/YÜZBAŞIOĞLU, NECMİ: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, Kasım 2020.

TAŞKIN, AHMET: “Uluslararası Çalışma Örgütü ve ILO Sözleşmelerinin İç Hukuka Etkisi”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Ağustos 2011, C.8, S.30, 451-490.

TEZİÇ ERDOĞAN: Anayasa Hukuku, Tıpkı 25. Bası, İstanbul 2021.

TUNCAY A. CAN: Karar İncelemesi, Çalışma ve Toplum, S.42, 2014/3, 265-284.

TUNCAY, A. CAN/SAVAŞ KUTSAL: Burcu: Toplu İş Hukuku, 7. Bası, İstanbul 2019.

TUNCAY, CAN: ‘Türkiye’nin Onayladığı Sendika Özgürlüğüne İlişkin Son Sözleşmeler ve Bunlara Uyumu’, Halid K. Elbir’e Armağan, İstanbul 1996, 505-534 (Uyum).

TUNCAY, CAN: 87 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye’nin Uyumu, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 20. Kuruluş Yılı Kutlama Semineri, Ankara 1997, 73-95.

TUNÇ, HASAN: “Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye ile İlgili Örnek Karar İncelemesi” Anayasa Yargısı Dergisi, C.17, 174-192.

UÇKAN HEKİMLER, BANU: “Anayasa Mahkemesi’nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirilmesi”, Çalışma ve Toplum, 2015/4, 11-34.

UÇKAN, BANU: “Küreselleşme ve Uluslararası Çalışma Örgütü”, Çimento İşveren Dergisi, Kasım 2002, 5-17.

UÇKAN, BANU: 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı, Legal, İstanbul, Temmuz 2013.

ÜNSAL, ENGİN: “Grev Hakkının Geleceği”, TBB Dergisi, 2011, S.92, 419-430, (Grev).

ÜNSAL, ENGİN: Sendika Özgürlüğü ve Uluslararası Çalışma Örgütü ile T.C. Hükümetleri İlişkileri, İstanbul 2003.

YILDIZ, GAYE BURCU: ‘Kamu İşveren Sendikalarının Alt İşverenlerce Yetkilendirilmesine İlişkin Yasal Düzenlemenin Değerlendirilmesi’, Sicil, Aralık 2015, S.34, 89-102.

YORGUN, SAYIM: “Anayasa Mahkemesinin 6356 Sayılı Yasaya İlişkin Kararının Sendikal Özgürlükler Boyutuyla Değerlendirilmesi”, Çalışma ve Toplum, S.50, 2013/3, 1171-1202 (6356 sayılı Yasa).

YORGUN, SAYIM: “Grevsiz Toplu Pazarlık ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikaları”, Sosyal Siyaset Konferansları, S.60, 2011/1, 145-168.

ZENGİN, TARKAN: “Yeni Sendikacılık Bakımından Kamu Çalışanlarının Toplu Sözleşme Hakkı” Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 143-151.