

T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
EKONOMİ HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAKAN KARABAĞ

GAZİANTEP
AĞUSTOS 2020

T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
EKONOMİ HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAKAN KARABAĞ

Tez Danışmanı: Dr.Öğrt.Üyesi Hakan CİNDEMİR

GAZİANTEP
AĞUSTOS 2020

T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
EKONOMİ HUKUKU ANABİLİM DALI

Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

HAKAN KARABAĞ

Tez Savunma Tarihi: 25.08.2020

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Doç.Dr. Erol ERKAN

SBE Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları sağladığını onaylarım.

Prof.Dr. Emine KOBAN

Enstitü ABD Başkanı

Bu tez tarafımca (tarafımızca) okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Dr.Öğrt.Üyesi Hakan CİNDEMİR

Tez Danışmanı

Bu tez tarafımızca okunmuş, kapsam ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak oybirliği/ oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri:

(Unvanı, Adı ve SOYADI)

İmzası

Dr.Öğrt.Üyesi Hakan CİNDEMİR

Dr.Öğrt.Üyesi Abdullah ERDOĞAN

Doç.Dr. Mehmet ŞENTÜRK

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Hakan KARABAĞ

İmza

ÖZET

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI

KARABAĞ, Hakan

Yüksek Lisans Tezi

Ekonomi Hukuku ABD

Tez Danışmanı: Dr.Öğrt.Üyesi Hakan CİNDEMİR

Ağustos-2020, 142 sayfa

Sendikaların amacı ortak ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumaktır. Bu amaca ulaşılabilmesi için çalışanların ve işverenlerin sendika kurması gerekmektedir. Ancak çalışanlar olarak kamu görevlilerinde sendika kurma ve sendikalaşmanın getirdiği haklar farklılaşmaktadır. Kamu görevlilerin durumlarından, yaptıkları görev ve hizmetlerinde dolayı kaynaklanan bu farklılaşmalar uluslararası belgede ve ulusal kaynaklarda dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu farklılaşma en az düzeye indirilmek istense de diğer çalışan gruplarına sağlanan sendika hakları kadar özgürlükçü olamamıştır. Ülkemizde de bu konuda ciddi farklılaşma görülüp, konunun detaylandırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmamızda öncelikle kamu görevlisi ulusal mevzuat kapsamında değerlendirilmiş ve sendika kavramı uluslararası belgelerle ve tarihsel verilerle belirtilmiştir. Bunun yanında sendikaların; temel faaliyet oluşum unsurları ve türleri geniş bir şekilde incelenip sonrasında gelişmiş ülkelerle ve ülkemiz dahilinde tarihi süreç içerisinde kamu görevlileri sendikacılığı anlatılmıştır. Daha sonrasında ise ulusal mevzuatımızdaki kamu görevlilerinin sendika kurma, üye olma, toplu sözleşme yapma ve uyuşmazlık durumlarında neler yapıldığı gibi konular kanunlarla anlatılıp, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan kararnamelerle kamu görevlileri sendikalarında yapılan değişiklikler belirtilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kamu Görevlileri, Sendikal Hak, Olağanüstü Hâl

ABSTRACT**SYNDICAL RIGHTS OF PUBLIC OFFICERS IN TURKISH LAW**

KARABAĞ, Hakan
Master's Of Art Project
Economic Law Of Department
Supervisor: Assist.Prof.Dr. Hakan CİNDEMİR
August-2020, 142 pages

The aim of trade unions is to protect and develop common economic and social rights and interests, and to protect their interests in terms of social and cultural issues. In order to achieve this goal, employees and employers must establish unions. However, the rights of establishing and unionizing in public officials as employees differ. These differences arising from the status of public officials, their duties and services draw attention in international documents and national sources. Although this differentiation was wanted to be minimized in developed countries, it was not as liberal as the union rights provided to other employee groups. In our country, there is a serious differentiation on this subject and the subject needs to be detailed. In our study, first of all, the public officer was evaluated within the scope of national legislation and the concept of union was specified with international documents and historical data. Besides, the unions; The basic elements of formation and types of activity were examined in detail, and then, public servants unionism in developed countries and in our country in the historical process was explained. Later, in our national legislation, issues such as establishing a union, membership, collective bargaining and what is done in cases of conflict were explained by laws, and the changes made in public servants' unions during the state of emergency were specified.

Keywords: Public Officers, Trade Union Rights, The State of Emergency

ÖN SÖZ

Sendika hakkı akademik çalışmalarda da önemle vurgulanıp, tüm çalışanların çalışma hayatında vazgeçilmez bir parçası olmaktadır. Her durumda bu sendika haklarına sahip çıkılmalı ve bu hakların başka bir şeylerle bağdaşamayacağı önemle vurgulanmalıdır. Bu çalışmamda, kamu görevlilerinin sendikal haklarında farklılıklar olduğunu ve bu farklılıkların sebebinin kamu görevlilerinin çalışma sistemi ve siyasal politikalar olduğu görülmektedir.

Bu yüksek lisans tezimin tüm aşamalarında bana yol gösterici olan ve tüm bilgi, deneyimi ile en iyi şekilde tez çalışması yapmamı sağlayan danışmanım Dr.Öğrt.Üyesi Hakan CİNDEMİR'e çok teşekkür ederim. Ayrıca tüm yönleriyle eğitimime destek sağlayan ve her durumda bana yardımcı olan Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinden Prof.Dr. Emine KOBAN ve tüm hocalarıma teşekkür ederim.

Hakan KARABAĞ
AĞUSTOS 2020
GAZİANTEP

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖN SÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ	1
1.1. Giriş	1
2. KAMU GÖREVLİSİ VE SENDİKA KAVRAMLARININ DAYANDIĞI TEMEL İLKELERİ, GELİŞMELERİ, ULUSAL VE ULUSLARARASI DAYANAKLARI İLE SINIFLANDIRILMASI	3
2.1. Memur ve Kamu Görevlisi Kavramı	3
2.1.1. İş Kanunu’na Tabi Çalışanlardan Farklılıkları	5
2.2. Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması.....	6
2.2.1. Göreve Alım Kriterlerine Göre	6
2.2.2. Ücret Alım Kriterlerine Göre.....	7
2.2.3. Hizmet Süresi Kriterlerine Göre	7
2.2.4. Uygulanan Hukuk Normlarına Göre	8
2.2.5. Kamu Görevlilerinin Devlet Memurları Kanuna Göre Sınıflandırılması. 8	
2.2.5.1. Memurlar	8
2.2.5.2. Sözleşmeli personel	11
2.2.5.3. Geçici personel	11
2.2.5.4. İşçiler	12
2.3. Sendika Kavramı ve Sendikaları Etkileyen Başlıca Düşünce Akımları.....	12

2.3.1. Sendika Kavramı	12
2.3.2. Sendikaları Etkileyen Düşünce Akımları	14
2.4. Sendika Hakkı ve Özgürlüğü	17
2.4.1. Sendika Hakkının İnsan Hakkı Olması.....	17
2.4.2. Sendika Hakkının Sosyal ve Ekonomik Hakkı Olması	18
2.5. Uluslararası Sözleşmeler ve Belgelerde Sendika Hakkı ve Özgürlüğü	19
2.5.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri	19
2.5.1.1. İnsan hakları evrensel beyannamesi	20
2.5.1.2. Kişisel ve siyasi haklar uluslararası sözleşmesi.....	21
2.5.1.3. Ekonomi, sosyal ve kültürel haklar milletlerarası sözleşmesi.....	21
2.5.1.4. Birleşmiş milletler toplumsal gelişme ve kalkınma bildirisi.....	22
2.5.2. Avrupa Konseyi Belgeleri	23
2.5.2.1. İnsan haklarını ve temel özgürlüklerini korumaya dair sözleşme	23
2.5.2.2. Avrupa sosyal şartı	24
2.5.3. Uluslararası Çalışma Örgütü	25
2.5.3.1. 87 sayılı sendika özgürlüğü ve sendikalaşma hakkının korunması sözleşmesi.....	27
2.5.3.2. 98 sayılı örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı sözleşmesi	28
2.5.3.3. 151 sayılı kamu hizmeti çalışma ilişkileri sözleşmesi.....	28
2.5.4. Avrupa Topluluğu.....	29
2.6. Sendikaların Temel Faaliyetleri	30
2.6.1. Örgütlenme Hakkı	30
2.6.2. Toplu Sözleşme Hakkı.....	32
2.6.3. Grev Hakkı.....	33
2.7. Sendikanın Oluşum Unsurları	34
2.7.1. Ortak Amaç.....	34
2.7.2. Serbestçe Kurulabilme.....	34
2.7.3. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olması.....	35
2.7.4. Anayasal ve Demokratik Esaslara Uygunluk	35
2.7.5. Bağımsızlık	36
2.7.5.1. Devlete karşı bağımsızlık	36
2.7.5.2. Siyasi parti ve dini kuruluş karşısında bağımsızlık	37
2.8. Sendika Türleri	38
2.8.1. Meslek Sendikaları	38
2.8.2. Genel Sendikalar.....	38

2.8.3. İşyeri Sendikaları	39
2.8.4. İşkolu ve Hizmet Kolu Sendikaları.....	39
2.8.5. İşveren Sendikaları	40
2.8.5.1. Özel kesimi işveren sendikası	40
2.8.5.2. Kamu kesimi işveren sendikaları.....	40
2.8.6. Federasyon.....	41
2.8.7. Konfederasyon.....	42
2.8.8. Birlik.....	42
2.9. Gelişmiş Ülkelerle Kamu Görevlileri Sendikacılığı	43
2.9.1. İngiltere’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı	43
2.9.2. Fransa’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı	44
2.9.3. İsveç Krallığı’nda Kamu Görevlileri Sendikacılığı.....	45
2.10. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Tarihsel Gelişimi	46
2.10.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	47
2.10.2. Cumhuriyet Sonrası 1923-1961 Arası Dönem	47
2.10.3. 1961 Anayasası ve Sendikal Haklar	51
2.10.3.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu	51
2.10.3.2. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	52
2.10.3.3. 1971 Anayasal değişikliği ve kamu görevlileri sendika yasağı..	53
2.10.4. 1982 Anayasası ve Sendikal Haklar	53
2.10.4.1. 2001 Anayasal değişiklik ve 4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerin sendikal hakları	54
2.10.4.2. 2010 Anayasal değişikliklerle sendikal haklar	55
2.10.4.3. KHK’ler kapsamında sendikal haklarda yapılan değişiklikler ...	57
3. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKKI, ÖRGÜTLENMESİ VE KURULUŞU.....	59
3.1. 4688 Sayılı Kanun’da Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması.....	59
3.2. Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluşu ve Aşamaları	60
3.2.1. Kuruluş Esasları.....	60
3.2.1.1. Hizmet kolu	60
3.2.1.2. Serbest kuruluş	60
3.2.2. Kuruluş İçin Gerekli Şart ve Süreç	61
3.2.3. Örgütlenme	64

3.3. Olağanüstü Hâl Döneminde Kamu Görevlileri Sendikal Haklarında Yapılan Değişiklikler	65
3.3.1. 667 Sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi Doğrultusunda Sendikaların Kapatılması	69
3.3.1.1. Olağanüstü hal	72
3.3.1.2. Olağanüstü hal döneminde kararname çıkarılması ve özelliği	73
3.3.1.3. Olağanüstü kararname ile diğer mevzuatlarda değişiklik yapılması	74
3.3.1.4. Olağanüstü hal sürecinde valilerin yetkisi	75
3.3.2. Olağan Hal Döneminde Kamu Görevlilerinin İhraç Edilmesi	76
3.3.3. Olağanüstü Hal İşlemlerini İnceleme Komisyonu ve İlgili Düzenlemeleri	78
3.4. Sendikaya Üye Olamayanlar Kamu Görevlileri	81
3.4.1. Gelişmiş Ülkelerle Değerlendirilme ve Karşılaştırılması	84
3.5. Kamu Görevlilerinde Sendikalara Üyelik ve Güvenceler	87
3.5.1. Sendika Üyeliğinin Kazanılması	87
3.5.2. Üyeliğin Sona Ermesi	88
3.5.3. Sendikal Güvence	89
3.5.3.1. Sendikaya üye olma güvencesi	89
3.5.3.2. Sendika yöneticilerini işyerine karşı koruma ve güvenceleri	89
3.6. Sendikal Faaliyetler ve Yasaklamalar	90
3.6.1. Çalışma Hayatının Uygun Koşullara Göre Şekillendirilmesiyle İlgili Yasal Faaliyetler	90
3.6.1.1. Toplu görüşme yapmak	90
3.6.1.2. Görüş bildirmek ve çalışma hayatına ilişkin araştırmalar yapmak	90
3.6.1.3. Eğitim vermek	91
3.6.1.4. Hukuki yardımda bulunmak	91
3.6.1.5. Sosyal faaliyette bulunmak	92
3.6.1.6. Üyelerini ekonomik yönden desteklemek	92
3.6.2. Yasaklama	92
3.7. Kamu Görevlilerinde Toplu Sözleşme Hakkı ve Sözleşmenin Yapılanması. 93	
3.7.1. Toplu Sözleşme Hakkı	93
3.7.2. Toplu Sözleşmenin Hukukî Niteliği	93
3.7.2.1. Özel hukuk sözleşmesi olması	93
3.7.2.2. Kamu hukuku düzenleyici işlem olması	94

3.7.2.3. Karma nitelikte olması	95
3.7.3. Toplu Sözleşme Kapsamı ve Konuları	96
3.7.4. Toplu Sözleşmenin Tarafları	96
3.7.5. Toplu Sözleşmede Görev Alan Kurullar	98
3.7.5.1. Kurum idari kurulları.....	98
3.7.5.2. Kamu personeli danışma kurulu	99
3.7.5.3. Kamu görevlileri hakem kurulu.....	99
3.7.6. Toplu Sözleşmenin Zamanlanması ve Yapılma Süreci	100
3.7.6.1. Tarafların yapılacak toplantıda gündem konusu belirlemesi.....	100
3.7.6.2. Toplu sözleşme görüşmelerine katılmama veya çekilme	101
3.7.7. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması	101
3.7.8. Uyuşmazlık ve Çözümü.....	102
3.8. Ülkemizde Kamu Görevlilerine Tanınmamış Grev Hakkı.....	102
3.8.1. Grev Kavramı	104
3.8.2. Grev Hakkı ve Amacı	105
3.8.2.1. Uluslararası çalışma örgütü komite kararında kamu görevlilerinde grev hakkı	105
3.8.2.2. Uluslararası belge ve sözleşmeler doğrultusunda Türk hukukundaki grev hakkı uygulaması.....	107
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	110
KAYNAKLAR	114
ÖZGEÇMİŞ.....	127

TABLÖLAR LİSTESİ**Sayfa**

Tablo 1. Sendikaların temel faaliyetleri, özellikleri ve işlevleri 14

Tablo 2. OHAL öncesi ve sonrası kamu çalışanları konfederasyonlarının üye durumu ve değişimler 68

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.y.	: Adı Geçen Yayın
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AY.	: Anayasa
BM	: Birleşmiş Milletler
bs.	: Baskı, basım
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DHP	: Devrimci Halk Partisi
DİSK	: Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DP	: Demokrat Parti
HAK-İŞ	: Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KGSK	: Kamu Görevlisi Sendika Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararnameler
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
Md.	: Madde
METAL- İŞ	: Türk Metal Sendikası
PETROL- İŞ	: Petrol İş Sendikası

S.	: Sayı
s.	: Sayfa
S.B.E.	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
s.K.	: Sayılı Kanun
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
ss.	: Sayfadan Sayfaya
STİSK	: Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAIE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSGLK	: Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü
YY.	: Yüzyıl

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

1.1. Giriş

Çalışanların ve işverenlerin iş ilişkileri veya toplumsal ve kültürel gibi konularda çıkarlarını korumak veya olduğundan daha fazla geliştirmek için aralarında oluşturdukları gönüllü birlikteliğe sendika denilmektedir. Günümüz itibariyle de çalışma hayatında örgütlenme ve toplu ilişkileri yürütmede vazgeçilmez sivil kuruluş olan sendikalar; genel olarak “çalışanların ya da işverenlerin ortak ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla kurulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tüzel kişiliğe sahip kuruluşların sağlamış oldukları hakların tüm yönüyle kullanılması veya kısıtlanması ülkenin bunun üzerine almış olduğu kararlar, politikalar ve uygulamış olduğu mevzuat hükümleri belirlemektedir. Sendikal hakların kısıtlanmasının sebebi çoğunlukla çalışanların örgütlenme olgusunu otoriter iktidarların kendilerine yönelik bir tehdit olarak görüp müdahale etmesi ve bu tür örgütlenmeyi ulusal mevzuat hükümlerine göre yönlendirmesidir.

Sendika kavramı tarihsel süreç içinde canlılığını koruyabilmiştir. Uzun soluklu mücadeleler sonucu değişmekte ve globalleşmekte olan dünya düzeni; perde arkasından alınan ve askıdaki hakların görünür kılınması ve aynı zamanda yeni birtakım sendikal hakların da sisteme uyarlanması gerektiğini göstermiştir. Bu doğrultuda ülkemizde belli zaman aralıklarıyla sınırlı olmak üzere değişiklik gösteren siyasal iktidarın yaptığı ve yapmak istediği çalışmalar, yeni dünya düzenine ayak uydurmak adına; uluslararası anlaşma ve belgelerin öngören sınırları içinde hareket ederek sağlamak istenilmiştir.

Sendikal haklar yönünden demokrasinin tam anlamıyla geliştiği ülkelerde sendika tüzüğüne, yapılması gerekenlere ve işleyişine müdahale edilmemesi gerekmektedir. Yapılacak müdahaleler ve yönlendirmeler hakkın özünü zedelemektedir. Eğer olası müdahaleler yapılacaksa da makul seviyede yapılmalı ve yapılan değişiklikler gerekçeye dayatılmalıdır. Özellikle kamu görevlilerinin sendika hak ve özgürlüğü bağlamında kısıtlamaları, tarihsel süreç içerisinde sendikal örgütlenmelerinin yapısal ve işlevsel değişikliği, benimsenen ilke ve kuralları gerek sendika tüzüğü gerek olağan ve olağanüstü dönem kararnameleriyle birtakım düzenlemelerin yapılmasıyla sendikal haklara zarar vermemelidir. Ülkemizde kamu görevlilerinin sendikal hakları süreç içerisinde değişiklik göstermiş, fakat uluslararası anlaşma ve belgelere uygun olmaya çalışılmıştır. Bu yönde 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanun” çıkarılarak örgütlenme ve toplu sözleşme hakları belirtilmiştir.

Bu tez çalışması ile Türk Hukukunda kamu görevlilerinin sendikal hakları değerlendirilip; gerek kamu görevlisi kavram yapısı gerek sendika kavramının tarihsel süreci anlatılıp, uluslararası belgeler ve ülke uygulamalarında Türkiye’deki kamu sendikacılığının uygulamaları değerlendirilip, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan KHK’ler ve sonrasındaki değişiklikler doğrultusunda ülkemizdeki kamu sendikacılığıyla ilgili bilgi sunulacaktır.

İki bölümden oluşan bu çalışmada; İlk bölümde kamu görevlisi kavramı ve sendika kavramının tanımı, sendika hakkı ve bu hakkın uluslararası anlaşmalarda dayanakları, sendikaların temel faaliyetleri, oluşum unsurları, türleri ve dünyada ve Türkiye’de sendikanın tarihi gelişimi anlatılmaya çalışılmıştır. İkinci bölümünde ise 4688 sayılı Kanun’la kamu görevlilerin sendikal haklarına, sendikal hakların kullanılmasına ve OHAL döneminde sendikal haklara değinilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİSİ VE SENDİKA KAVRAMLARININ DAYANDIĞI TEMEL İLKELERİ, GELİŞMELERİ, ULUSAL VE ULUSLARARASI DAYANAKLARI İLE SINIFLANDIRILMASI

2.1. Memur ve Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi, kamu yönetiminin insan ögesi oluşturan, idarenin yönetimini sağlayan ve işleyişini yerine getiren “idare görevlisi” veya “idarenin ajanları” olarak tanımlanmaktadır.¹ Fakat anayasamızda belli bir “kamu görevlisi” tanımı yoktur ve her kanun ya da genel düzenleyici işlem kendi uygulama alanı ve konusu açısından kamu görevlisini tanımlamıştır.²

Anayasalarımızda kamu görevlisini kavramı için; 1924 ve 1961 Anayasası’nda “memur” deyimini kullanılmış; 1982 Anayasası’nda “memurlar ve diğer kamu görevlileri” deyimleri kullanılmaktadır.

İlk olarak 1924 Anayasasında “memur” kavramı kullanılmış fakat tanım yapılmayıp. Sonrasında 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu’yla “devlet hizmeti yapan, özel veya merkezi bütçeden maaş alan ve sicile kayıtlı kişi” olarak “memur” tanımlanmıştır.

Kamu görevlisi için 1961 Anayasasında (117. Md) “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütmekte oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memur eliyle yürütülür” şeklinde açıklamaya yer vermiştir.

¹ Ramazan Yıldırım. (2013). *İdare Hukuku Dersleri I*. (5. Baskı). Mimoza Yayınları, Konya, s. 161.

² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan. (2016). *İdare Hukukuna Giriş*. (22.Baskı). Ekin Yayınevi, Bursa, s. 263.

1982 Anayasasında ise (128. Md.) “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütülmekle yükümlü oldukları kamu hizmeti kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” ibaresiyle kamu görevlisi kavramına “diğer kamu görevlileri” dahil edilmiş. Diğer fıkrasında ise “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” şeklindeki ifadeyle de “memur ve diğer kamu görevlileri” yan yana ele alınarak belirtilmiştir.

1982 Anayasada da önceki 1961 Anayasasında olduğu gibi tanıma yer verilmemiş ve belirtilen görevlerin kamu görevlileri tarafından yapılacağı belirlenmiştir.

Kamu görevlisiyle ilgili diğer tanımlamalar:

Kamu görevlisinin tanımı ile ilgili 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” 4/A Maddesinde “*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 uygulamasında memur sayılır*” olarak “memur” kavramıyla tanımlanmıştır.

5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”nda (6/c Md.) kamu görevlisi kavramıyla ilgili “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” şeklinde tanımlama yapılmıştır.³ Bu hükümle kamu faaliyetini yürütülmesine katılan herkesi kamu görevlisi olarak gösterilmektedir. Bu nedenle Türk Ceza Kanun’daki “kamu görevlisi” tanımı İdare Hukukunda geçerli olmamaktadır.⁴

Kamu görevlisi deyimini Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’na göre ise iki ana unsurla belirtilmektedir: “Birincisi görevlinin bir kamu hizmetini yüklenmesi, ikincisi ise bu görev karşılığı devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek, vs. herhangi bir isimlendirmeye görevliye bir maddi meblağın tahsis edilmesidir.”⁵

³ Burcu Demren Dönmez. (2011). Türk Ceza Kanununda “KamuGörevlisi” Kavramı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (94), s. 98.

⁴ Gözler ve Kaplan, (2016), a.g.e., s. 265.

⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Esas No: 1980/4-1714, Karar No: 1983/803, Karar Tarihi: 14.09.1983.

Danıştay’a göre ise “kamu idare ve kurumlarında kamu hizmetlerini yürüten kişilerden; idare örgütüne ve hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış olan, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı ve kendilerine özgü statüleri bulunan, kamu hizmetinin gerektirdiği alanlarda uzmanlaşmış olanlar memur ya da kamu görevlisi sayılmakta, bu nitelik ve koşulları taşımayanlar ise, memur ya da kamu görevlisi deyimini kapsamında kabul edilmemektedir.”⁶

Özet ve genel olarak mevzuat hükümleri doğrultusunda kamu görevlilerinin tanımı ve özelliklerini şu şekilde belirtilmiştir⁷: “Devlet tüzel kişiliği içinde kamu hizmeti sunan, Kamu hizmeti sunumunda görevli ve yetkili olan, Görevin, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli olarak yapan, devletle arasındaki ilişkinin kanunla önceden belirlenmiş statüleri olan çalışanlar”.

2.1.1. İş Kanunu’na Tabi Çalışanlardan Farklılıkları

Diğer taraftan önemli bir ayrıntı ise kamu görevlisi tanımından sonra işçi ve kamu görevlisi ayrımı yapılmasıdır. Her ikisi de iş gücünü satarak emeği karşılığında geçimlerini sağlamaktadır.⁸ Fakat farklı hukuk normlara ve yasalara tabi tutulmuştur. Bu nedenle kanunlarda uygulanacak hükümler büyük farklılık göstereceği için işçi ve kamu görevlisi ayrımı çok önemlidir.

İşçi, 4857 sayılı İş Kanunu’na (2. Md.) göre “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi”; TDK’ya göre ise “başkasının yararına bedenini, kafa gücünü veya el becerisini kullanarak ücretle çalışan kimse” olarak tanımlanmıştır.⁹ Bu tanımlarla işçiyi “bir iş sözleşmesine dayanarak başkasının yararına bedenen ve fikren ücretle çalışan gerçek kişi” olarak tanımlanabilmektedir.

⁶ Danıştay Birinci Dairesi, "İçtihat Metni" Esas No: 1996/131 Karar No: 1996/242, Karar Tarihi 19.12.1996; Ramazan Çağlayan. (2016). İdare Hukuku Dersleri. (4. Baskı). Adalet Yayınevi, Ankara, s. 310.

⁷ Mustafa Taytak ve Murat Aydın. (2019). Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(1), s. 131.

⁸ Nejat Güneri. (1998). *İşçi-Memur Ayrımı*. Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi II. Hür Sar ve Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı’nın Ortak Yayını, İstanbul, ss. 112-114.

⁹ Türk Dil Kurumu, (2020), İşçi: <https://sozluk.gov.tr/> (19.08.2020).

Kamu görevlisi ise “devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yapanlar” olarak tanımlanmaktadır.

Kamu görevlilerinin “kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri” yapan kişiler olarak tanımlanması verilen görevin veya işin bir kadroya bağlanmış olmasıdır. Çalışan kişiler bu kadro için öngörülen işi yaparak bu niteliği kazanmaktadır.¹⁰ Bir bakıma kamu görevlisi olarak çalışan kişiler kanunla belirlenen statü ile bütünleşir.¹¹ Bu durumda kamu görevlilerinin hukuki durumları idare hukukuna girerken, hizmet akdi ile çalışan işçilerin hukuki durumları iş hukukuna girmektedir.

Özetle uygulanan kanun yönünden ayrılmalarda ise işçiler “4857 sayılı İş Kanunu”, kamu görevlileri ise “657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu” tabi olarak istihdam edilmektedir; Sendikalar kanunlarına göre işçiler “6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu” kamu görevlileri ise “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” tabi olmaktadır.

2.2. Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

Kamu görevlilerini birçok açıdan sınıflandırmak mümkün olmuştur. Sınıflandırma genel olarak; göreve alımı, ücret alım kriteri ve hizmet süreleri, uygulanan hukuku normları ve son olarak 657 sayılı “Devlet Memuru Kanunu” yönünden yapılabilmektedir.

2.2.1. Göreve Alım Kriterlerine Göre

Kamu görevlilerinin göreve alımlarında iki yönlü alım söz konusudur. Bunlardan birincisi kendi istekleriyle göreve alınanlar; ikincisi zorla göreve alınanlar olarak tanımlanmıştır.

¹⁰ Ercan Han. (2012). *Türkiye Kamu-Sen Tarihi I*. Altuğ Reklam Basım Yayınevi, Ankara, ss. 69-70.

¹¹ Han. (2012). a.g.e., ss. 69-70.

Kişiler genellikle “kamu hizmetine” kendi istekleriyle girerler ve kamu görevini üstlenen kamu görevlileri alacakları ücret karşılığında, idareye emeklerini ve hizmetlerini verirler. Diğer taraftan zorunlu olarak kamu görevine alınan kamu görevlileri bulunmaktadır. Bunlar “yükümlüler” ya da “ödevliler” dir.¹²

Genellikle, bu kişiler idâri ve icraî bir işlemi ile zorla kamu görevine alınan kişilerdir. Buna en iyi örnek olarak belli bir yaşa gelmiş ve yasal mazereti olmayan erkek yurttaşların askere alımları gösterilebilmektedir. Bazı sivil kamu hizmetlerinin görülmesinde de ödevliler buna örnek gösterilmiştir. Örneğin ülkemizde, orman yangınlarının söndürülmesinde ve doğal afetler nedeniyle kurtarma hizmetlerinin yürütülmesinde sivil ödevlilerden yararlanılabilmektedir.¹³

2.2.2. Ücret Alım Kriterlerine Göre

Kamu görevlileri ücret yönünden ücretliler ve ücretsizler olarak ikiye ayrılır. Ücretliler kamu görevine hizmet ve emek karşılığı alınmış ücretli çalışanlardır. Bunlar genel anlamda memur ve sözleşmeli kamu çalışanlarıdır.

Ücretsiz olarak çalışanlar ise “yükümlülük” ve “gönüllük” esasına göre çalışanlardır. Bu kişilere hiçbir ücret ödenmez. Bu konuda en iyi örnek fahrî ajanları verilebilmektedir. Gönüllü trafik görevlileri ve çiftçi mallarını koruma meclisi üyelerine hiçbir ücret almadan görev yapan kamu görevlileridir.¹⁴

2.2.3. Hizmet Süresi Kriterlerine Göre

Kamu görevlileri “geçici” ve “sürekli” olarak iki şekilde hizmet etmektedir. Genellikle “seçim ile iş başına gelenler ve ödevliler” geçici hizmet grubunu oluşturmaktadır ve bu kişiler görev süreleriyle hizmet sunarlar. Sürekli hizmet grubuna girenler ise emeklilik yaş haddine kadar görev yapanlar oluşturmaktadır.¹⁵

¹² A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan. (1998). *İdare Hukuku*. (Cilt 1). Turhan Kitabevi, Ankara, s. 580; Yıldırım, (2013) a.g.e., s. 165.

¹³ Yıldırım, (2013), a.g.e., s. 165.

¹⁴ Yıldırım, (2013), a.g.e., s. 165.

¹⁵ Ramazan Çağlayan. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. Adalet Yayınevi, Ankara, s. 225.

2.2.4. Uygulanan Hukuk Normlarına Göre

Kamuda istihdam edilen kamu görevlilerinin büyük çoğunluğu, kamu hukuku ya da idare hükümlerine göre görev yapmaktadırlar. Bunlardan kimisi siyasî görevler olduğundan anayasa ya da özel kanunlarına tabi olabilmektedir. Kimisi de devlet memuru statüsü veya diğer kamu görevlisi statüsünde görev yürütmektedirler. Bunların yanında kamuda çalışan işçiler ise özel hukuk (iş kanunu ve borçlar kanunu gibi) hükümlerine göre görev yürütmektedirler.¹⁶

2.2.5. Kamu Görevlilerinin Devlet Memurları Kanuna Göre Sınıflandırılması

657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” (4.md) kamu görevlilerini, “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görülür” şeklinde dört gruba ayırmıştır. Fakat geçici personel 696 KHK’nin 17. maddesiyle sözleşmeli personele dahil edilerek üç gruba düşürülmüştür.

2.2.5.1. Memurlar

Kanun (4/A) maddesinde: “*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. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.*” tanımlanmıştır.

Yukarıdaki madde belirtilen gibi bir çalışanın “memur” olması için sadece “devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde” çalışması yetmeyip; aynı zamanda “genel idare esaslarına” göre kamu hizmetinin yerine getirmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda kendi başına çalışanlar ile serbest meslek erbaplarının memur sayılamayacağı da gözlenmektedir.¹⁷ Danıştay, 27 Ocak 1994 tarihli bir kararında, “avukatlı mesleği bir

¹⁶ Çağlayan, (2013), a.g.e., s. 226.

¹⁷ Yahya Kazım Zabunoğlu. (2012). *İdare Hukuku*. (Cilt I). Yetkin Yayınevi, Ankara, s. 625.

kamu hizmeti olmakla beraber, serbest bir meslek olduğundan, avukatların memurlar gibi kamu görevlisi olarak kabulüne olanak yoktur” denilmiştir.¹⁸

Aynı zamanda 1982 Anayasamızda (128. Md.) Memurların, “nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi” zorunlu kılınmıştır.

Bu başlık altında memurlar da kendi içinde sınıflandırılmıştır. Bu DMK içerisinde şu şekilde yapılmıştır:

“a) Genel idari hizmetleri sınıfı: Devlet Memurları Kanunu’nun uygulandığı kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurları kapsamaktadır.

b) Teknik hizmet sınıfı: Meslekleriyle ilgili görevleri fiilen ifa eden ve meri hükümlere göre yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, hidro jeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatistikçi, yön eylemci, matematiksel iktisatçı, ekonomici ve benzeri ile teknik öğretmen okullarından mezun olup da, öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde çalışanlar, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi veya bölümlerinden mezun şehir plancısı, yüksek şehir plancısı, yüksek Bölge Plancısı, 3437 ve 9/5/1969 tarih 1177 sayılı Kanunlara göre bütün eksperleri yetiştirilenler ile müskirat ve çay eksperleri, fen memuru, yüksek tekniker, tekniker teknisyen ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanları kapsar.

c) Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı: Sağlık hizmetlerinde (Hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yüksek öğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknolojü, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelinin kapsar.

¹⁸ T.C. Danıştay Sekizinci Daire, Esas No: 1993/177Karar No: 1994/306, Karar Tarihi: 27.01.1994.

d) Eğitim ve öğretim sınıfı: Bu Kanun kapsamı giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri kapsar.

e) Avukatlık hizmetleri sınıfı: Özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz olan memurları kapsar.

f) Din hizmetleri sınıfı: Özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar.

g) Emniyet hizmetleri sınıfı: Özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, baş komiser emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsar.

h) Yardımcı hizmetler sınıfı: Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların yani işçilerin dışında kalanları kapsar.

i) Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı: Valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.

j) Milli istihbarat hizmetleri sınıfı: Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Cumhurbaşkanınca tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar.”

Yasa bu sınıfları saptamakla birlikte, her sınıf için verilen kadrolarda çalıştırılacaklarda aranacak, öğrenim, yabancı dil gibi, özel niteliklerin saptamasını, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklere bırakılmaktadır.

2.2.5.2. Sözleşmeli personel

1980 sonrası yaygınlaşan sözleşmeli personel uygulaması memur veya işçi yerine “daha yüksek ücretle daha güvencesiz bir memur yaratma” arzusu oluşmuştur. Bu nedenle sözleşmeli personelin memur olmadığından memur güvencesinden, işçi olmadığından işçi olanaklarından yararlanılması düşünülmüş.¹⁹

DMK sözleşmeli personellerin çalışması öngörülüp²⁰ 4/B maddesinde düzenlenmiştir: *“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.”*

Bu Kanun maddesinde tanımlandığı gibi *“ancak bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek gösteren geçici ve zorunlu durumlarda”* belirli bir kadroya bağlı olmadan çalıştırılan gerçek kişiler sözleşmeli personel olarak belirtilmektedir. Örneğin 13 Haziran 2001 tarihli 4678 sayılı “Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun” ve 10 Mart 2011 tarihli 6191 sayılı “Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu” kamu kurumunda belirli nitelikteki personelin hizmet akdiyle çalışmasına imkân vermektedir.²¹

657 sayılı Kanun kapsamında çalıştırılan sözleşmeli personelin “sayıları, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar” Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.²²

2.2.5.3. Geçici personel

DMK’unda düzenlenmiş olan diğer istidam şekliyse “Geçici Personel” dir. “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde çalışanlar” olarak tanımlanan geçici personel; 696 KHK (17. Md.) ile sözleşmeli personele dahil edilmiştir.²³ Sözleşmeli

¹⁹ Turan Yıldırım vd., (2013). *İdare Hukuku*. (5. Bs.). On İki Levha Yayınları, İstanbul, ss. 204-205.

²⁰ Yıldırım, (2013), a.g.e., s. 168.

²¹ Yıldırım, (2013), a.g.e., s. 168.

²² 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (1965), 4/B Maddesinin 5. Bendi.

²³ 696 sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname, (2017), Md. 17.

personeler dahil edilmesiyle DMK'nun 4/B maddesine (4) ek paragraf eklenerek: “*Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında*” yani sözleşmeli personel kapsamında istihdam edileceklerine yer verilmiştir.

2.2.5.4. İşçiler

657 sayılı DMK'nun işçiler şu şekilde tanımlanmıştır: “4/ (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri” uygulanmayacağı belirtilmektedir.²⁴

Örnek olarak “Devlet Su İşleri ve Karayolları Genel Müdürlükleri” gibi kamu kurum ve kuruluşlarında çok sayıda işçi çalıştırıldığından, bu çalışan işçilerin iş ilişkileri kamusal statülere göre değil, özel hukuk (iş hukuku) kurallarına göre belirtilip ve “İş Hukuku” hükümler uygulanmıştır.²⁵

2.3. Sendika Kavramı ve Sendikaları Etkileyen Başlıca Düşünce Akımları

2.3.1. Sendika Kavramı

Geniş anlamıyla sendika “çalışanların ve işverenlerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik, sosyal hak ve yararlarını korumak ve geliştirmek için serbestçe kurulan ve kuruluşu, işleyişi ve faaliyetlerinde demokratik esasların hâkim olduğu, bağımsız, özel hukuk tüzel kişisidir.” şeklinde tanımlanmaktadır.²⁶

“Syndic” sözcüğünden türediği bilinen “sendika” sözcük anlamı Latince de “şehir devletinin yöneticisi” anlamına geldiği bilinmektedir. Sendika sözcüğü, 19. yüzyılda “syndicat” olarak yeni bir anlam kazanarak “belli bir grubun ortak çıkarlarını

²⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (1965), Md. 4/D.

²⁵ Yıldırım, (2013), a.g.e., s. 168.

²⁶ Halûk Hadî Sümer. (2003). *İş Hukuku*. (9.Baskı). Mimoza Yayınevi, Konya, s. 143.

savunmak için oluşturulan bir örgütü” ifade etmekte kullanılmıştır.²⁷ Sendika sözcüğü zamanla “Fabian Ekolü” öncüleri “Sidney ve Beatrice Webb” tarafından “çalışma koşullarını iyileştirmek ve korumak amacıyla işçilerin kurdukları sürekli topluluk” olarak tanımlanmıştır.²⁸

Sanayileşmeye başlayan ve sendikacılık haklarının başladığı en temel ülke olan İngiltere de “sendika” kavramı ilk olarak kalfaların ortak eylemlerini anlatmak için kullanılıp²⁹, 1768’de James Watt tarafından buhar makinesinin icadıyla oluşan sanayi devrimiyle³⁰ bütün işçileri kapsayan ve sosyal haklarını korumayı amaçlayan bir yapı için kullanılmıştır. Yine İngiltere’de 1824 yılında çıkarılan “Combination Laws Repeal Act” Kanunuyla sendika kurma hakkı tanınmaya başlamıştır.

Ulusal düzeyde gerçekleşmiş olan ilk sendikalaşma hareketi ise 1851 yılında makine ustaları tarafından kurulmuş olan “Birleşmiş Makine Ustaları Sendikası” olmuştur.³¹ 1871 yılında çıkarılan “Trade Union Act” yasasıyla da “sendikalara tüzel kişilik hakkı ve grev hakkı” gibi haklar sağlanmıştır.³²

Sendikalar, 2.Dünya Savaşı’ndan 1973 yılı Petrol Krizi’ne kadar gelişim göstermiş ve bu dönem “sendikacılığın altın çağı” olarak nitelendirilmiş. Yine bu dönemde koruyucu yasalar sendikaları işveren karşısında koruyarak; sendikaların güçlü konuma gelmesini sağlamıştır.³³ Bu dönem sonra endüstriyel ilişkilerde yaşanan dönüşümler toplu pazarlık ve sendikaların etkinliklerinin azaltmıştır ve yaşanan teknolojik gelişmeyle işgücünün sendikalardan beklentilerini de farklılaştırmıştır.³⁴

²⁷ Metin İnceler. (2012). *Sendika Kavramı ve Tarihsel Gelişim Süreci*. s. 1, https://www.academia.edu/10381854/SENDİKA_KAVRAMI_VE_TARİHSEL_GELİŞİM_SÜRECİ (02.07.2019).

²⁸ Adnan Mahiroğulları. (2011). *Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık*. Ekin Yayınevi, Bursa, s. 2; İnceler, (2012), a.g.e., s. 1.

²⁹Bora Yenihan ve Gökçe Cerev. (2016). Sendikalı Kadınlar ve Yaşadıkları Sorunlar: Kocaeli-Gölcük’de Kamu Çalışanları Sendikaları Üzerinde Nitel Bir Araştırma. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(4), s. 152.

³⁰Mahiroğulları, (2011), a.g.e., s. 5.

³¹Meryem Koray. (1992). *Endüstri İlişkileri*. Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, İstanbul, s. 103; Özlem Özmen. (2014). *Türk Sendikacılığında İşçi ve Memur Ayrımı: Uluslararası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme*. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara, s. 30.

³² Özmen, (2014), a.g.e., s. 30.

³³Mahiroğulları, (2011), a.g.e., s. 9.

³⁴Sayım Yorgun. (2010, Nisan). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanun Tasarı Taslaklarına İlişkin Görüş ve Öneriler. *"İş, Güç"Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 12(2), s. 15.

Sendika kavramının temel felsefesi³⁵ ise “birleşerek güçlü olma, dayanışma yoluyla ortak çıkarları birlikte koruma ve geliştirmek” olmuştur. Hedefi ise işletmede sanayi demokrasisini tesis etmek olarak görülmektedir.³⁶ Bu kavram içerisinde oluşturulan sendikalar, topluma ve düşünce akımlarına göre değişik faaliyetler, özellikler ve işlevler göstermiş olup süreç içerisinde genelleştirilmiştir. Genel olarak sendikaların temel faaliyetleri, özellikleri ve işlevleri tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1. Sendikaların temel faaliyetleri, özellikleri ve işlevleri³⁷

Sendikaların Temel Faaliyetleri	Sendikaların Özellikleri	Sendikaların İşlevleri
Örgütlenme hakkı	Mücadeleci örgütler	Güç
Toplu pazarlık hakkı	Meslek örgütleri	Ekonomik düzenleme
Grev hakkı	Sınıf örgütleri	İş düzenlemesi
	Demokrat örgütler	Sosyal eğitim
	Kitle örgütleri	Üyelik hizmetleri
	Çalışma hayatında ve ekonomik ilişkilerde barışı ve istikrarı sağlayan örgütler	Kişisel tatmin
	Adil ve hakça bir gelir dağılımını sağlayan örgütler olmasıdır.	

2.3.2. Sendikaları Etkileyen Düşünce Akımları

Sendikalar ortaya çıktıkları dönemden günümüze kadar birçok düşünce akımlarıyla etkileşimde kalmış ve bu yönde işlevlerini yürütmüştür.³⁸ Diğer taraftan her ülkede hâkim olan ideoloji ve dünya görüşleri de o ülkede sendikal hakları ve

³⁵ A. Can Tuncay ve F. Burcu Savaş. (2013). *Toplu İş Hukuku*. (3.Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, s. 3.

³⁶ Mustafa Öztürk. (2007). Türkiye’de ve Dünyada Yeni Sendikal Perspektifler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, s. 505, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9292> (12.09.2019).

³⁷ Banu Uçkan Hekimler. (2014). *Sendikacılık*. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, ss. 8-20.

³⁸ Turhan Esener. (1978). *İş Hukuku*. (3. Baskı). Ankara Üniversitesi Hukuku Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 274; Aktay vd., (2013), a.g.e, s. 306.

sendikaları etkileyen unsurlar olmuştur.³⁹ Bu başlık altında sendikaların genel olarak sendikaların etkilen birkaç düşünce akımından bahsedilecektir.

Anarko-Sendikalizm: 19. yüzyılın sonlarında Fransa’da ortaya çıkan düşünce akımı olmuştur.⁴⁰ Bu düşünce akımında “toplum tarafından üretilen refaha el koyan ve ayrıcalıklarını şiddet aracılığı ile koruyan bir azınlığın komutasına veren; boyun eğmiş çoğunluğa ise sadece yaşayabileceği kadarını veren ve azınlığın şiddetine maruz kalmasına yol açan, toplumsal eşitsizlik ve adaletsizliğin nedenlerinin güce, otorite ilkesine dayandığını inancına sahip ve bunun sonucunda, Anarko-sendikalizm adaletsizliği engellemek için otorite ilkesine, elitlerin karar almasına ve gücün nihai temsiliyetine yani Devlet’e karşı çıkan” bir düşünceyi ortaya koymuştur.⁴¹

Diğer bir açıklamada Anarşizmin öncülerinden görülen ve Fransız ekonomist ve düşünür olan Pierre Joseph Proudhon “kapitalist toplumda işçiler için hiçbir kurtuluş yolu görmemiş ve işçi sınıfını başkaldırıya” davet ettiği ve temel amaçları olarak ise “devlet ve beraberinde yer alan tüm siyasi kurumların yok edilip, işçi ve işveren ayrımının ortadan kaldırıldığı, sendikaların hakimiyetine dayalı federasyonlar şeklinde özerk bir toplumsal düzen kurmak” olduğu vurgulanmaktadır.⁴²

Liberalizm: 19. yüzyılda başlarında “feodalizmin yıkılışının ve onun yıkıldığı yerde bir piyasa veya kapitalist toplumun gelişmesinin” bir ürünü olarak ortaya çıktığı belirtilmiştir.⁴³ Bu düşünce akımı “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” sloganıyla ünlenip gelişmiş ve hükûmet müdahalelerini reddedip serbest piyasanın kendiliğinden işleyip iktisadi dengenin oluşacağına inanılmıştır. Liberalizm de sendikaların varlığı kabul edilmeyip; sendikaların özellikle toplu iş sözleşmesi ve grev yolu ile piyasa

³⁹ Kâmil Turan. (1979). *Milletlerarası Sendikal Hareketler*. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara, s. 43; Alpaslan Işıklı. (1972). *Sendikacılık ve Siyaset*. Odak Yayınları, Ankara, s. 68; Nizamettin Aktay vd., (2013). *İş Hukuku* (6. Baskı). Gazi Kitabevi, Ankara, s. 306.

⁴⁰ Nebiye Şahin. (2018). Ülke Karşılaştırmaları Işığında Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişkisinin Değerlendirilmesi. Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(1), ss. 120-121.

⁴¹ Ulusal Emek Konfederasyonu. (2017, Ağustos 31). *Anarko-Sendikalizm: Temelleri – CNT*. (S. Y. Federasyonu, Prodüktör & CNT-AIT), <http://anarsizm.org/anarko-sendikalizm-temelleri-cnt/> (03.06.2020).

⁴² Alpaslan Işıklı. (1995). *Sendikacılık ve Siyaset*. (Cilt II). Öteki Yayınevi, Ankara, ss. 11-25; Adnan Mahiroğulları. (2013). *Dünyada ve Türkiye’de Sendikacılık*. (2. Baskı). Ekin Yayınevi, Bursa, s. 31; Aysen Tokol. (2017). Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler. (7. Baskı). Dora Yayıncılık, Bursa, s. 25; Şahin. (2018), a.g.e., s. 121.

⁴³ Tahir Baştaymaz. (2016). Ekonomik Sistemler ve Sendikacılık. TÜRK-İŞ içinde, *Sendikacılık Akademisi Ders Notları 4*. Ankara, s. 11, <http://www.turkis.org.tr/dosya/sqzeWfz7yWyS.pdf> (02.06.2020).

mekanizmalarının işleyişine müdahale ederek serbest rekabeti bozucu etki yarattıkları öne sürülmüştür.⁴⁴

Marksizm: Alman filozof, siyasetçi, ekonomist ve devrimcilerden olan Karl Marks tarafından isimlendirilen düşünce akımı olmuştur. Bu düşünce akımında “işçi sınıfının başlatacağı siyasal eylemler ile kapitalizmi yıkıp iktidarı ele geçirilmesi” öngörülmüştür. Bu konuda Marks, “kapitalizmi yıkabilmek için sendikaların taşıdıkları siyasi rolleri göz önüne alındığında komünist ve sosyalist partilerle ilişki kurulması” gerektiğini ileri sürmüştür.⁴⁵

Faşizm: Milletin menfaati temelinde “bütün sosyal sınıfların tek amaca yönlendirilmesini” esas alan düşünce akımı olarak ortaya çıkmıştır. Bu düşünce akımında milletin menfaatine zarar verebilecek her türlü sendikal hareket engellenip ve yasaklanmaktadır.⁴⁶ Faşist sendika anlayışında her iş kolunda tek sendika anlayışını ve zorunlu üyelik ilkesi esas alınıp; her iş yeri ve her işkolunda tek bir sendika kurulabileceği belirtilip. Diğer taraftan sendikaların siyasal iktidar karşısında bağımsızlıkları kabul edilmeyip, devlete hâkim olan tek partiye destek vermek ve onu desteklemek zorunda bırakılmıştır.⁴⁷

Hür Sendikacılık: En son olarak bütün dünyada genel-geçer kabul görülmüş düşünce akımıdır. Hür sendikacılık anlayışına göre hürriyetçi demokratik düzenlerine hâkim sendikaların gerçek anlamda varlıklarını ve fonksiyonlarını hür demokratik sistem içinde gerçekleştirebileceklerini kabul etmektedir. Hür ve demokratik toplum düzenlerinde sendikaların temsil ettikleri kesim ve toplum adına baskı grubu olarak demokratik işleyişine halkın katılımını sağlamada önemli bir yer tuttuğundan dolayı hür sendika anlayışının zemini oluşmuştur.⁴⁸

Hür sendikacılık anlayışında belirli ilkelere yer verilmektedir. Bunlar;

- Serbest Kuruluş İlkeleri,
- Üyelik Serbestisi İlkeleri,

⁴⁴ Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 307.

⁴⁵ Banu Uçkan vd. (2013). *Sendikalar*. (2. Baskı). Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, ss. 100-102; Işıklı, (1995). a.g.e., ss. 61-73; Şahin, (2018), a.g.e., s. 121.

⁴⁶ Bahadır Eser ve Hasan Yüksel. (2012). Korporatizm, Faşizm ve Solidarizm Kavramları Ekseninde Erken Dönem Cumhuriyet Siyaseti Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, VIII (16), s. 183.

⁴⁷ Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 307.

⁴⁸ Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 307.

- Sendika Çokluğu İlkesi,
- Faaliyet Serbestisi,
- Bağımsızlık İlkesi ve Demokratik İlkesini içermektedir.

2.4. Sendika Hakkı ve Özgürlüğü

Uluslararası belgelerde daha çok sendika özgürlüğü ile ifade edilen sendika hakkı benzer anlamda kullanılmaktadır. Özgürlük ve hak kavramları yazılı ve hukuk normlarıyla güvenceye alınmış yetkiler olarak “özgürlük” nispeten soyut; “hak” ise daha somut olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁹

Sendika özgürlüğü genel olarak aynı yönlerden bahsedilip anlatılmaktadır⁵⁰: “Bireysel ve Kolektif” sendika özgürlüğü olarak anlatılmaya çalışılan bu konuda; Bireysel Sendika Özgürlüğü: “İrade özerkliğine dayanan bireysel sosyal hak olarak, çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın sendika kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma”; Kolektif Sendika Özgürlüğü: “Sendika ve üst kuruluşların varlığına anlam kazandıran, üyelerinin çalışma ilişkilerinden, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin faaliyetleri” kapsamaktadır.⁵¹

2.4.1. Sendika Hakkının İnsan Hakkı Olması

Uluslararası belgelerde sendika hakkı “İnsan Hakkı” olarak tanımlanmıştır. Örnek olarak “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi” sendika hakkına yer verilmiştir.

Öncelikle “İnsan Hakkı” insanın kişiliğine bağlı olarak devlette dahil hiç kimsenin müdahale edemeyeceği hak olarak belirtilmektedir.⁵² Birçok ülkenin anayasasında (Fransız Anayasası’nın Giriş Kısmı, Alman Anayasası’nın 9/3, İtalyan

⁴⁹ Sur. (2011)..a.g.e., s. 27.

⁵⁰ Sur. (2011)..a.g.e., s. 27.

⁵¹ Öner Eyrenci. (1998). Sendika Özgürlüğü. Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, (Cilt III), İstanbul, s. 30.

⁵² Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 27.

Anayasası’nın 39. Maddelerinde) olduğu gibi “insanın maddi ve manevi kişiliğini koruyan ve onu geliştirmeyi amaçlayan özgürlük” olarak yer almış.⁵³

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde “sendika hakkı” ile ilgili (23. md/4) “*Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkına*” yer verilmiş.⁵⁴

AIHS’nde (11. md.); “Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü” başlığı altında da “*1. Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.*” ifadeleri yer almıştır.⁵⁵

2.4.2. Sendika Hakkının Sosyal ve Ekonomik Hakkı Olması

Sendika hakkının ortaya çıkış dinamiği işçiler için sosyal hak, işverenler için ekonomik hak olarak görülmektedir. Bu sendika hakkının tarihsel sürecine bakıldığında daha iyi anlaşılmaktadır. Genel olarak “ekonomik yönden güçsüz olan işçilerin, işverenlerle kurdukları çalışma ilişkilerinde ekonomik, sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve iyileştirmek” ihtiyacından doğmuştur.⁵⁶

Uluslararası sözleşme ve belgelerinde birçok maddesinde de ekonomik ve sosyal hak olarak yer verilmiştir. Bunlar sonraki başlık altında değerlendirilecektir. Ve uluslararası sözleşme olan Avrupa Sosyal Şartı’nın amaçları arasında da “*tüm çalışanlar ve işverenler ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne*” sahip olduklarını vurgulamaktadır.⁵⁷

Uluslararası belgelerin yanın sıra ülkemizin 1982 Anayasasında “Çalışma ile İlgili Hükümler” başlığı altında “*Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomi ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için*

⁵³ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 27.

⁵⁴ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (14.04.2020).

⁵⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 11. ve 14. Protokoller ile değiştirilen metin Avrupa Antlaşmaları Serisi, (No. 5), s. 12, <https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf> (26.11.2019).

⁵⁶ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 28.

⁵⁷ Avrupa Sosyal Şartı (değiştirilmiş şekli), Birinci Bölüm (5): <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/sosyalsart.pdf> (10.02.2020).

önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme hakkına sahiptir.” tanımına yer verip ekonomi ve sosyal hakkı içerdiği belirtmiştir.

2.5. Uluslararası Sözleşmeler ve Belgelerde Sendika Hakkı ve Özgürlüğü

Sendikal haklar, tarihi gelişimi içinde ulusal mevzuatlarla düzenlenmesinin yanı sıra uluslararası belgeler ile de garanti altına alınmaya ve tüm dünya genelinde yaygınlaştırılmaya çalışılmış.⁵⁸ Kamu görevlilerinin sendikalaşmalarına imkân tanımalarına yönelik bu belgeler “Birleşmiş Milletler Belgeleri, Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri ve Avrupa Konseyi Belgeleri” olmuştur.

Bütün bu belgeler kamuda çalışan memurların da işçiler gibi sendikal haklardan yararlandırmayı ve bunu uluslararası düzeyde teminat altına almayı amaçlanıp. Çoğu Avrupa ülkelerinin kabul ettiği bu belgeleri ülkemizde bir kısmını kabul ederek imzalamıştır.

2.5.1. Birleşmiş Milletler Belgeleri

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra dünya barışının korunması amacıyla 26 Haziran 1945’te Birleşmiş Milletler kurulmuştur.⁵⁹ Birleşmiş Milletler Teşkilatı, kurulmasıyla birlikte kabul edilen anlaşma metni ve sonrasında çıkarılan sözleşme ve bildirimlerde çalışan insanların örgütlenme hakkı ile ilgili hususlarını içermektedir.⁶⁰ Temel olarak insan haklarına yönelik “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi Milletlerarası Sözleşmesi” ile çalışma sorunlarına ve sendikal haklara

⁵⁸ Nizamettin Aktay. (1993). *Sendika Hakkı* (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler). Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, ss. 125-134.

⁵⁹ Erkan Bibilik. (2008). *Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı*. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 23; Emel Ünal. (2012). *Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 52.

⁶⁰ Aktay, (1993), a.g.e., s. 64.

ilişkin kurallara yer verilmiştir.⁶¹ Ayrıca Birleşmiş Milletler “insan haklarını uluslararası alana taşıyan ilk uluslararası hukuk belgesini” oluşturmuştur.⁶²

2.5.1.1. İnsan hakları evrensel beyannamesi

10 Aralık 1948 tarihinde 217 sayılı A (III) kararla kabul edilen ve bir ön söz, 30 maddeden oluşan beyanname “Bütün insanlar hür, haysiyet ve haklar bakımından eşit doğar” şeklinde birinci maddesiyle temel insan hak ve özgürlükleri garanti altına alınmak istemiştir. Bunun yanında “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi” ilk defa milletlerarası seviyede klasik hakların yanında sosyal haklara yer veren bir belge olmuştur.⁶³

Türkiye tarafından 6 Nisan 1949 tarihinde 9119 sayılı Bakanlar Kurulunun kararıyla kararlaştırılmış ve bu karar 27 Mayıs 1949 tarihinde ve 7217 sayılı Resmî Gazete ile yayınlanmıştır.⁶⁴

Beyannamenin madde 23’ünde çalışma hayatı ile ilgili şu maddelere yer vermiştir:

“Her şahsın, çalışmaya, işini serbestçe seçmeye ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır.

Herkesi, hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit çalışma karşılığında eşit ücrete hakkı vardır.

Çalışan her kimsenin kendilerine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşam sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücret hakkı vardır.

Herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar (mesleki birlikler) kurmaya ve bunlara katılma hakkı vardır.”

⁶¹ Gülmez, (1996), a.g.e., s. 135; Ünal, (2012), a.g.e., s. 52.

⁶² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). Avrupa Sosyal Şartı. s. 17: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1318/avrupa-sosyal-sarti.pdf> (20.05.2020).

⁶³ Aktay, (1993), a.g.e., s. 64.

⁶⁴ İnsan Hakları Komisyonu, “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”: http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf (20.05.2020).

2.5.1.2. Kişisel ve siyasal haklar uluslararası sözleşmesi

İlk Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunda, daha sonra da Birleşmiş Milletlerin 3. Komitesinin oluşturduğu iki taslak olan “Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi” ile ilgili isteğe bağlı protokol olan “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşmesi” olarak adlandırılan metinler 16 Aralık 1966’da kabul edilmiştir. Bu metinlerden “Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi” gerekli 35 ülkenin onayını alarak 23 Mart 1976’da yürürlüğe konulmuştur. Bu sözleşme Türkiye tarafından 15.08.2000’de New York’ta imzalamış, 04.06.2003 tarihinde TBMM tarafından 4868 sayılı Kanun ile uygun bulunup 18.6.2003’de Resmî Gazete ile yayımlanmıştır.⁶⁵

Bu sözleşmenin 22. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre “örgüt kurma hakkı” olarak “sendika kurma ve üye olma” hakkını garanti altına alınmaya çalışılmıştır. İlgili hüküm şu şekildedir; *“Herkes başkalarıyla birlikte dernek kurma hak ve özgürlüklerine sahiptir. Bu hak, herkesin çıkarlarının korumak için sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını içerir.”*

2.5.1.3. Ekonomi, sosyal ve kültürel haklar milletlerarası sözleşmesi

Birleşmiş Milletler’in genel kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde yapılmış olan bu sözleşme 3 Ocak 1976 tarihinde 35 ülkenin onayı ile yürürlüğe girmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinden sonra ikinci sosyal haklar belgesi olmuştur. Türkiye tarafından 15.08.2000’de New York’ta imzalanmıştır. 04.06.2003 tarihinde TBMM 4867 sayılı yasa ile uygun bulunup 18 Haziran 2003’de Resmî Gazete de yayımlanmıştır.⁶⁶

Bu sözleşmenin 7. maddesinde “herkesin adil ve uygun çalışma şartları hakkı” garanti altına almaya çalışmış ve 8. maddesinde de önemli ekonomik ve sosyal haklardan birisi olan sendika hakkını tanımlı ve onu garanti edecek tedbirleri getirmiştir. “Sendikal Haklar” başlıklı belirlenen 8. Madde de sözleşmeye taraf olan devletlerin aşağıdaki hakları garanti edecekleri belirtilmektedir;

⁶⁵ Bibilik, (2008), a.g.e., s. 25.

⁶⁶ Bibilik, (2008), a.g.e., s. 25.

“a) Herkesin ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için söz konusu sendikanın ilkelerine bağlı kalmak şartıyla sendika kurma ve dilediği sendikaya üye olma hakkı. Bu hakkın kullanılmasına demokratik bir toplumda milli güvenlik ya da kamu düzeni menfaatleri ya da başkalarının hürriyetlerinin korunması için gerekli olan ve kanunda belirtilen sınırlamalar dışında hiçbir sınır getirilmez;

b) Sendikaların milli federasyon ya da konfederasyon kurma hakkı; bu kuruluşların milletlerarası sendikal kuruluşlar oluşturma ya da bunlara üye olma hakkı;

c) Demokratik bir toplumda milli güvenli ya da kamu düzeninin menfaatleri ya da başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması için gerekli olan, kanunda belirtilen sınırlar dışında sendikaların hür bir şekilde çalışma hakkı

d) İlgili ülkenin iç hukuk kurallarına uygun yapılmak şartıyla grev hakkı tanınır.”

Bu madde ki hakların “silahlı kuvvetler veya polis mensuplarının veya Devlet idaresinde görevli olanların bu hakları kullanmalarına hukuken öngörülen sınırlamalar koymalarını engellemez.” açıklamasına yer verip ve bu maddelerdeki hükmü, “Uluslararası Çalışma Teşkilatını Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması (87 No’lu Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi) ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine taraf olan Devletlere, o Sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düşebilecek bir tarzda bir yasa çıkarma ve uygulama imkân verecek şekilde tasarruflarda bulunma yetkisi veremez.” açıklaması yer almaktadır.

2.5.1.4. Birleşmiş milletler toplumsal gelişme ve kalkınma bildirisi

11 Aralık 1969’da kabul edilmiş bu bildiride de “sendika hakkı” hükümleri içererek, ön yüzünde Uluslararası Çalışma Örgütünün de tavsiye ve kararlarında belirtilen hususlar göz önünde bulundurulması anımsanmış.⁶⁷

“Hedefler” ilgili ikinci bölümünün 10. Maddesi; “Sendika kurma hakkının herkese tanınması yanında her düzeyde işçi kuruluşları meydana getirme hakkının

⁶⁷ Birleşmiş Milletler Toplumsal Gelişme ve Kalkınma Bildirgesi: http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/yirminci-yuzyilda/toplumsal_gelisme.htm (20.06.2020).

tanınması isteği tekrarlanmaktadır. İlgili hükme göre, her düzeyde çalışma hakkı ve herkese sendika ve işçi kuruluşları ve toplu pazarlık hakkının tanınması” arzulanmıştır.

2.5.2. Avrupa Konseyi Belgeleri

İkinci Dünya Savaşının yol açtığı politik, sosyal ve ekonomik tahribat Avrupa’da yeni bir birliğin kurulması fikrini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca Sovyetler Birliği çevresindeki ülkelerde meydana gelen ideolojik değişme ve doğu-batı olarak vasıflandırılacak şekilde dünyanın ayrılması, demokratik Avrupa ülkelerinin komünizm tehlikesi karşısında “barışçı bir birlik oluşturmaları” gereğini düşünmüşlerdir.⁶⁸ Bu düşünceler ışığında 10 devlet tarafından Londra’da (5 Mayıs 1949) “Avrupa Konseyine” ilişkin statü imzalanıp, 3 Ağustos 1949 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye, 7382 sayılı Kanunla Konsey statüsü 12 Aralık 1949 da kabul edilmiştir. Fakat fiilen katılma tarihi 6 Ağustos 1949 olarak kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi statü başlangıç bölümünde “*demokrasilerin temelindeki bireysel özgürlük, siyasal özgürlük ve hukuk düzeni ilkelerinin gerçek kaynağını oluşturan manevi ve ahlaki değerlere derin bağlılıklarına dayalı*” olduğu belirtilmiştir.⁶⁹

2.5.2.1. İnsan haklarını ve temel özgürlüklerini korumaya dair sözleşme

Avrupa Konseyinin kurulmasından hemen sonra insan hakkının korunmasına ve gelişmesine önem verilmiş ve kısaca “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi” denilen tasarı hazırlayarak 4 Kasım 1950 tarihinde 12 devlet tarafından Roma’da imzalanmıştır. 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe giren bu sözleşme sadece insan haklarını koruyan belge olmayıp aynı zamanda batı demokrasisini somutlaştıran bir belge olmuştur.⁷⁰

⁶⁸ Aktay, (1993), a.g.e., s. 65.

⁶⁹ Avrupa Konseyi Statüsü: <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/771a1--Avrupa-Konseyi-Statusu.pdf> (01.03.2019).

⁷⁰ Aktay, (1993), a.g.e., s. 65.

Sözleşmeyi 04 Kasım 1950’de imzalayan devletler arasında Türkiye, bu sözleşmeyi 6366 sayılı Kanunla onaylayıp, 19 Mart 1954’de Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Fakat Sözleşme’nin onay belgesi 18.05.1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’ne depo edilmiş “bu tarih Sözleşmenin Türkiye’de yürürlüğe girdiği tarih olarak kabul edildiği” belirtilmiştir.⁷¹

Sözleşmede sendikayı ilgilendiren “Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü” başlıklı 11. Maddesinde;

“1- Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

2- Bu Hakkıların kullanılmasına; demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliğinin gerekleriyle ve kamu düzeninin korunması ya da suçun önlenmesi, genel sağlık, ahlakın ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olan ve yasayla konulanlardan başka hiçbir kısıtlama uygulanamaz.” denilmektedir.

2.5.2.2. Avrupa sosyal şartı

Avrupa Konseyi üyesi 13 devlet tarafından 18 Ekim 1961 tarihinde Torino’da imzalanan şart,⁷² “İnsan Haklarını ve Ana Özgürlükleri Korumaya Dair Sözleşmeyi” tamamlar mahiyette olarak çıkarılmıştır. Avrupa Sosyal Şartı, “insan hakları ve temel özgürlükleri gerçekleştirilmesi ve idame ettirilmesi suretiyle sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanmasını” amaçlanmıştır.

Avrupa Konseyi sözleşmeyi şu şekilde tanımlamıştır; “Her zaman için Avrupa memleketlerindeki sosyal ilerlemenin envanterini çıkarmayı mümkün kılan, bu suretle Avrupa Konseyinin Statüsünün hedefleri biri olan ekonomik ve sosyal ilerlemeyi sağlayan dinamik bir araçtır”.⁷³

Avrupa Sosyal Şartı 1961 imzalanmış olmasına rağmen 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye tarafından ise 5 ve 6 maddelerine çekince konularak 16.06.1989 tarihinde kabul edilmiştir.⁷⁴

⁷¹Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: <https://www.ihd.org.tr/avrupa-insan-haklari-sozlesmesi-ve-eki-protokollerde-yer-alan-haklar-ve-ozgurlukler/> (03.02.2020).

⁷² Ünal, (2012), a.g.e., s. 70.

⁷³ Faruk Pekin. (1985). *Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar*. Alan Yayıncılık, İstanbul, s. 216.

⁷⁴ Mesut Gülmez. (2005). *Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu*, Belediye-İş Yayınları, Ankara, s. 195; Ünal, (2012), a.g.e., s. 70.

2 Nisan 1996 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nda (gözden geçirilmiş) Türkiye yine bazı madde ve fıkralarına çekince koyarak 6 Ekim 2004'de kabul etmiştir. 27 Haziran 2007'de onaylanan "Avrupa Sosyal Şartı" 1 Ağustos 2007'de yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin ilk başlangıçta kabul ettiği ve sonrasında (1996 Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile) kabul etmediği madde ve fıkra⁷⁵:

- Avrupa Sosyal Şartın 2. Maddesinin 3. Fıkrasında "en az 2 haftalık ücretli yıllık izin verilmesi" öngörülürken değiştirilip en az 4 haftalık yapılmıştır.
- Diğerisi ise 4. Maddenin 1. Fıkrasında "Çalışanların kendilerine ve ailelerine saygın bir yaşam düzeyi sağlayacak ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı" ön görürken, "saygın bir yaşam düzeyi" değiştirilerek "iyi bir yaşam düzeyi" yapılmıştır.

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nda baştan beri çekince koyduğu maddeler 5 ve 6. maddelerdir. Bu maddeler ve içerdiği bilgiler sendikaların temel faaliyetleri başlığı altında incelenecektir. Ayrıca sendikal hakları içeren "örgütlenme hakkı" ve "toplu pazarlık hakkı" maddeleri sendikalar için büyük bir önem arz etmektedir.

2.5.3. Uluslararası Çalışma Örgütü

19. yüzyılda gelişen teknolojik düzenin ve yeni çalışma şartlarının karşısında mevcut sosyal gelişmenin insanlar için alınacak tedbirlerle yeniden düzenlenmesini isteyen ve bu gelişmenin ancak milletlerarası anlaşmaların teminatı ve güvenliği altında olabileceği savunan fikir adamlarının, işçi liderlerinin ve iyi niyetli hayırsever insanların yapmış olduğu önemli teşebbüsler ile "Uluslararası Çalışma Örgütü" ortaya çıkmıştır.⁷⁶

1919 yılında Versay Antlaşması kapsamında kurulmuş olan İLO, 1946 yılında da Birleşmiş Milletlerin "ilk uzmanlaşmış kuruluşu" olmuştur.⁷⁷ İLO'nun evrensel görüşü, "ülkeler arasında sosyal adaletin ve barışın, emeğin insani koşulları doğrultusunda elde

⁷⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2014), Avrupa Sosyal Şartı, a.g.e., s. 34.

⁷⁶ Aktay, (1993), a.g.e., s. 77.

⁷⁷ Werner Sergenberger. (2013). Uluslararası Çalışma Örgütü Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri. (S. Brendle, Dü.) EFQM Committed to Excellence, s. 9, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10695.pdf> (01.05.2020).

edileceği” olmuştur. Bu görüşün eş zamanlı ifadesi ise “İnsana Yakışır İş Gündemi” olması olarak belirtilmiştir.⁷⁸

Önsöz’ünde Çalışan İnsanlar için “*adaletsizliğin, sefaletin ve yoksulluğun bulunduğu çalışma koşullarının varlığı ve bunun dünya barışı ve ahengini tehlikeye düşürecek*” olduğu savunulmuştur. Bunu düzeltmek için “*günlük ve haftalık maksimum çalışma saatlerinin düzenlenmesi, işçilerin işe alınması, işsizliğe karşı mücadele, yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması, işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması, çocukların, gençlerin ve kadınların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesinin tanınması, sendikal özgürlük ilkesinin sağlanması, teknik ve mesleki eğitimin düzenlenmesi ve benzer diğer önlemler bakımından bu koşulları iyileştirmenin acilen gerekliliği*” vurgulanmıştır. Bu bilgi ve standartların “Birleşmiş Milletlerin ve Avrupa Sosyal Şartı”nın bildirimleriyle İnsan Haklarının içinde yer aldığı belirtilmiştir.⁷⁹

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün anayasasında Önsöz’den (mukaddeme) sonra “Filadelfiya Bildirgesi” önemli bir yer tutmaktadır.

Filadelfiya Bildirgesi; Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 26. toplantısını yaptığı Filadelfiya’da kendi amaç ve hedefleri, üyelerinin siyasetlerinden esinlenmiş ilkeleriyle 10 Mayıs 1944’de kabul edilmiştir.

Bu bildirgeyle üyelerinin; getirilen prensiplere uygun davranmalarını sağlamaktadır. Bu şekilde Mukaddemede de belirtilen ihtiyaçlar garanti altına alınabilecekleri belirtilir. ILO’nun dayandığı temel ilkeler özellikle şu şekilde bildirilmektedir⁸⁰;

“Emek bir mal değildir,

Dernek kurma ve ifade özgürlüğü desteklenen bir ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır;

Yoksulluk, bulunduğu yerlerde, herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturur;

⁷⁸ Sergenberger, (2013), a.g.e., s. 9.

⁷⁹ Sergenberger, (2013), a.g.e., s. 9.

⁸⁰ Philadelphia Bildirgesi: https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm (22.06.2020).

İhtiyaca karşı mücadele, her ulusun kendi ülkesi içerisinde tükenmez bir güçle ve kamu yararının sağlanması amacıyla işçi ve işveren temsilcilerinin, hükümet temsilcileri ile eşit şartları içinde katılımlarıyla yapacakları serbest tartışmalara ve alacakları demokratik kararlara hakim olarak sürekli ve ortak bir uluslararası gayretle yürütülecektir.”

Yukarıda bahsedildiği gibi sendika hakkıyla ilgili dolaylı bir biçimde, birinci bölümün b bendinde “Dernek kurma ve ifade özgürlüğü desteklenen bir ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır.” tanımı yapılmıştır. Çalışma insanının, çalışmadan doğan meselelerini çözümlemeyi amaçlayan Örgütün kabul ettiği bu karardaki “dernek” ifadesi “sendika” anlamında bulmak ve garanti altına alınmak istediği kabul edilmektedir.⁸¹

2.5.3.1. 87 sayılı sendika özgürlüğü ve sendikalaşma hakkının korunması sözleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 17 Haziran 1948 San Francisco da ve 31. Konferans da kabul edilmiştir. Yürürlüğe giriş tarihi ise 22 Aralık 1992 olarak belirtilmektedir. Bu sözleşme “çalışmaların ve işverenlerin sendika kurabilme haklarını garanti altına almak isteyen hükümleri” ihtiva etmektedir. Çalışanlar olarak buna kamu görevlilerin de dahil olduğu tüm çalışanları kapsayan bir sözleşme olmuştur. Ancak polis ve silahlı kuvvetlerin durumuna iç mevzuat karar vereceği belirtilmektedir.⁸²

Sözleşmenin girişinde belirtildiği gibi ILO Anayasası ve Filadelfiya beyannamesi “Sendika Özgürlüğü”nün sağlanmasında esas alınmıştır.⁸³ Bu sözleşme ülkemiz tarafından 1992 yılının sonuna doğru TBMM de kabul edilip⁸⁴ 12 Temmuz 1993 yürürlüğe girmiştir.⁸⁵ Fakat bu sözleşme ülkemizde kabul edildiğinden itibaren aynı yıl içerisinde tüm çalışanlara yani kamu görevlilere sendika hakkı tanınmamıştır.

⁸¹ Aktay, (1993) a.g.e., s. 81.

⁸² Mesut Gülmez. (1996). Dünya'da Memurlar ve Sendikal Haklar. *TODAİE Yayınları*, ss. 144-145.

⁸³ Adil İzveren. (1974). İş Hukuku. (I, II, III), Ankara, s. 213; Turan. (1979). a.g.e., s. 156; Aktay, (1993), a.g.e., s. 82.

⁸⁴ Aktay, (1993), a.g.e., s. 82.

⁸⁵ 87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm (16.11.2019).

Bu dönemlerde 1982 Anayasası (51. Md.) sendika hakkını sadece işçi ve işverenlere tanımıştır. 1982 Anayasasında 23.07.1995 tarihinde yapılan değişiklikle kamu görevlilerinin sendikalaşması hükmü yer almıştır.

2.5.3.2. 98 sayılı örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı sözleşmesi

ILO tarafından 18 Haziran 1949 tarihinde kabul edilip 14 Ağustos 1951 de yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise bu sözleşmeyi 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanıp 23 Ocak 1952 de yürürlüğe koymuştur. 87 sayılı Sözleşmeyi tamamlamak niteliğinde (mahiyette) çıkarılan bu sözleşme, “çalışanları sendika özgürlüğü işverenlere ve işveren teşkilatlarına karşı” korunmak istenilmiştir.⁸⁶ Bu sözleşmede (6. Md) “*Devlet memurlarının durumları ile alakalı değildir ve hiçbir surette, onların haklarına veya statülerine halel getirmez.*” şeklinde devlet memurlarının durumunu sözleşme kapsamına alınmadığı için açıklama yapılmıştır.

2.5.3.3. 151 sayılı kamu hizmeti çalışma ilişkileri sözleşmesi

ILO tarafından 7 Haziran 1978 tarihinde kabul edilip, fakat 98 sayılı sözleşmeyi tamamlamak için Cenevre’de toplanan Uluslararası Çalışma Örgütünün 64 üncü oturum gündemi (5. Md.) “Kamu Hizmetinde Örgütlenme Özgürlüğüne ve Kamu Kesiminde İstihdam Koşullarını Belirleme Usulüne İlişkin” oluşturan konu üzerinde öneriler kabul edilmesiyle uluslararası sözleşmesi niteliği kazandırarak “Kamu Kesiminde Çalışma ilişkileri Sözleşmesi” olarak 27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilmiştir.⁸⁷ 11 Aralık 1992 ve 25 Şubat 1993 tarihlerinde de yürürlüğe girmiştir.⁸⁸ Türkiye’de ise bu sözleşme 12 Temmuz 1993’de yürürlüğe girmiştir.

Özellikle 98 sayılı sözleşmede eksiklikler görülerek;

⁸⁶ Mesut Gülmez. (1988). *Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, s. 54; İzveren, (1974), a.g.e., s. 223; Aktay,(1993), a.g.e., ss. 83-84.

⁸⁷ ILO. (2015). 151 No’lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm (26.04.2020).

⁸⁸ ILO. (2015). 151 No’lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm (26.04.2020).

“Bazı kamu görevlisi kategorilerini kapsamadığını ve tavsiye kararının işletmedeki işçi temsilcilerine uygulandığını göz önüne alarak, ve birçok ülkede kamu hizmeti faaliyetlerinin kapsamının önemli ölçüde genişlediğini ve kamu mercileriyle kamu görevlilerinin örgütleri arasında sağlam çalışma ilişkilerinin gerekliliğini ve kamu mercileriyle kamu görevlilerinin örgütleri arasında sağlam çalışma ilişkilerinin gerekliliğine önem verilmiş ve çalışma koşullarının toplu pazarlığına olanak veren yöntemlerin geliştirilmesini” ön görmüştür.

Bu sözleşme kamu yetkili organlarınca çalıştırılan tüm çalışanlara uygulanması uygun görülmüştür. Ancak “öngörülen güvencelerin, görevlerin izlenecek politikaları belirleme ve yönetim işleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifa edenlere hangi ölçüde uygulanacağı” ulusal yasalara bırakılmıştır.

2.5.4. Avrupa Topluluğu

9 Mayıs 1950 tarihinde Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman ile Jean Monnet tarafından hazırlanan bildiri ile “Fransız ve Alman demir ve çelik üretimini üstün yetkiler ile donanmış bir kurumun denetimine” verilmesi istenilmiştir.⁸⁹ 18 Nisan 1951 tarihinde de Paris’te Alman Şansölyesi ve Dışişleri Bakanı Konrad Adenauer, Belçika Dışişleri Bakanı Paul Van Zeeland, Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, İtalya Dışişleri Bakanı Kont Sforza, Lüksemburg Dışişleri Bakanı Joseph Bech ve Hollanda Dışişleri Bakanı Dirk Stikker tarafından imzalanan Paris Anlaşması’yla “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Topluluğunun” temelleri atılmış.⁹⁰

Bu üye devletler 1957 yılında “iş gücü ile mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurmaya” karar verdiği belirtilmiştir.⁹¹ Böylelikle kömür ve çelik gibi sektörlerin yanında diğer sektörlerde de ekonomik birliği kurmayı amaçlayıp bu yıl içerisinde Roma Antlaşması imzalayarak “Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)” kurulmuştur. Beraberinde 1 Ocak 1958’de yürürlüğe giren Roma Antlaşması’yla “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)”

⁸⁹ Pekin. (1985). a.g.e., s. 216; Aktay (1993), a.g.e., s. 90.

⁹⁰ Ömer Bozkurt. (1987). Avrupa Topluluğu ve Türkiye. *TODAİE Yayını*, Ankara, s. 8; Aktay (1993), a.g.e., s. 90.

⁹¹ Avrupa Birliği Tarihçesi: https://ab.gov.tr/_105.html (27.07.2020).

kurmuşlardır. 1965 yılına gelindiğinde “Füzyon Antlaşması (Birleşme Anlaşması)” imzalanarak kurulan topluluklar “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu” tek bir çatı altında “Avrupa Toplulukları” olarak tanımlanmıştır.⁹²

Sendika haklarına ilişkin Avrupa Topluluğu düzenlemelerinde en önemlisi “Çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartı” olup. Bu şartın 14. Maddesinde Kamu görevlileri hakkında şu hükme yer verilmiştir,

“Silahlı Kuvvetler, polis ve kamu görevlileri 11. ve 13. Maddede belirlenen haklara hangi şartlarda ve hangi seviyede sahip olabilecekleri her devlet kendi hukuk sistemine göre tespit edilir.”

11. ve 13. Maddesinde ise,

“Avrupa Topluluğundaki işçiler ve işverenler ekonomik ve sosyal menfaatlerini temsilen mesleki ve sendikal birlikleri serbest tercihleriyle kurmak hakkına sahiptirler.”

“Her ülkenin grev hakkı ile ilgili olarak toplu iş sözleşmelerinden doğan yükümlülüklerinde menfaat uyuşmazlıklarına ilişkin kollektif tedbirler getirmeye hakkı vardır.” şeklinde hükümler yer almıştır.

Avrupa Topluluğuna Türkiye tarafından ise 14 Nisan 1987 de resmî olarak tam üyelik müracaatı yapılmıştır.

2.6. Sendikaların Temel Faaliyetleri

2.6.1. Örgütlenme Hakkı

Örgütlenme sendikal bir hak olarak çalışanların; “çalışma yaşamına ilişkin sorunları çözmek, ortak çıkarlarını ve haklarını korumak ve geliştirmek için” oluşturdukları topluluk olarak tanımlamıştır.⁹³

⁹² Avrupa Birliği Tarihçesi: https://ab.gov.tr/_105.html (27.07.2020).

⁹³ Hamza Güneş. (2013). Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), s. 63.

Örgütlenme hakkına ilişkin Avrupa Sosyal Şartı hükümlerinin 5. Maddesinde şu şekilde bir tanım yer almaktadır; “*Âkit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya desteklemek amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi; taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla ya da yönetmeliklerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar ya da yönetmeliklerle saptanır.*”⁹⁴

Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı’ndaki “örgütlenme hakkını” çekince göstererek kabul etmiştir.⁹⁵ Türkiye’de “örgütlenme hakkı”nın tüm çalışanlara bir hak olarak tanımlanması 1961 Anayasasının 46. Maddesi ile şu şekilde tanımlanmıştır:

“Çalışanlar ve işçiler izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler.

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.

Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri; yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.”

Bu anayasal hakkı “kamu görevlileri” için uygulama alanına geçirebilmek için 1965 yılında 624 sayılı “Devlet Personel Sendikaları Kanunu” çıkarılmıştır.⁹⁶ Ancak 20.9.1971 tarihinde 1488 sayılı Kanunla yapılan anayasal değişiklikle tekrar yasaklanmış ve “çalışanlar” ibaresi “işçi” olarak değiştirilmiştir.

Sonrasında kamu görevlileri, 1982 Anayasası’nda (51 md.) yapılan değişiklikle tekrar yasal olarak örgütlenme hakkına sahip olmuş ve “işçi” ifadesi “çalışanlar” olarak yeniden değiştirilmiştir ve kamu görevlileri için açıklama yapılarak, örgütlenme alanındaki haklarını hizmetin niteliğine uygun bir şekilde düzenlenecek kanunla

⁹⁴ Avrupa Sosyal Şartı: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/sosyalsart.pdf> (10.02.2020).

⁹⁵ Aktay. (1993), a.g.e., s. 76.

⁹⁶ Mehmet Kocaoğlu. (2000). Türkiye’de ve Dünyada Memur Sendikacılığın Gelişimine Panoramik Bakış. Zafer Gören içinde, Prof. Dr. Seyrulla Edis’e Armağan. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, s. 152.

kullanacakları belirtilmiştir.⁹⁷ 2001 yılında da 4688 sayılı Kanun'la uygulama alanına geçirilmiştir ve örgütlenme hakkına tam anlamıyla kavuşmuşlardır.⁹⁸

2.6.2. Toplu Sözleşme Hakkı

Genel olarak toplu sözleşme hakkı “çalışan sendikalarının üyelerinin işverenle olan ekonomik ve sosyal haklarla çalışma ilişkilerini düzenlemek” için kullanıldığı bir hak olarak tanımlanmaktadır.⁹⁹ Ancak devlet sisteminin, ideolojisinin farklılığından ya da siyasal iktidarın tutumundan ötürü toplu sözleşmesi hakkından faydalanmanın sınırları ülkelerden ülkelere farklı ölçüde belirlenmiş olabilmektedir. Ülkelerden ülkelere farklı toplu iş sözleşmesi ve diğer çalışma mevzuatı düzenlemesinin oluşturması uluslararası ölçüde organizasyonların ve normları ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Başta dünya çapında faaliyette bulunan “Uluslararası Çalışma Örgütü” olmak üzere bölgesel seviyede örgütlenmiş birçok organizasyon bu farklılıkların giderilmesine hizmet etmektedir.¹⁰⁰ Bu yönde “Avrupa Sosyal Şartı” hükümlerinde de toplu sözleşme hakkını önemsenmiş ve etkili kullanılması için bilgi sunulmuştur.

Avrupa Sosyal Şart Hükümlerinde 6. Madde; “*Âkit Taraflar, toplu pazarlık hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla;*

1- Çalışanlar ve işverenler arasındaki ortak görüşmeleri teşvik etmeyi;

2- Gerekli ve uygun olduğu durumlarda, toplu sözleşme yoluyla ücretlerin ve iş koşullarının düzenlenmesi amacıyla işverenlerin ya da işveren örgütlerinin çalışanların örgütleriyle isteğe bağlı görüşmelerini sağlayacak yolları teşvik etmeyi;

3- İş uyuşmazlıklarının çözümü için uygun uzlaştırma ve isteğe bağlı hakemlik sisteminin kurulmasını ve işletilmesini teşvik etmeyi;

Taahhüt eder ve

⁹⁷ 1982 Anayasası, (1982), Md.51.

⁹⁸ Adnan Mahiroğulları. (2011). 1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa Koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (60), İstanbul, s. 84.

⁹⁹ Melda Sur. (2013). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum*(4). ss. 322-323.

¹⁰⁰ Aktay, (1993), a.g.e., s. 76.

4- Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.”

Ülkemizin “Toplu Sözleşme Hakkı” durumu ise tüm çalışanlara hemen verilmemiştir. İlk olarak işçilere tanınan bu hak, kamu görevlilerine daha geç tanınmıştır. Kamu görevlilerine ilk olarak 25 Haziran 2001 tarihli 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”yla toplu görüşme hakkı verilmiş. Toplu sözleşme hakkı ise “7/05/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun”la 1982 Anayasamızın 53’üncü maddesine eklenen ek fıkra ile elde edilmiştir. 2012 yılında da 4688 sayılı Kanun’a düzenlemeler yapılarak tam anlamıyla “toplu sözleşme hakkı” tanınmıştır.

2.6.3. Grev Hakkı

Grev: Çalışanların, işyerinde ve iş kolunda veya hizmet kolunda haklarını elde etmek için işverenle olan görüşmesinde uyuşmazlık olduğu durumda; çalışanların, çalışma faaliyetini durdurması veya işin niteliği yönünden yaptıkları işi önemli ölçüde aksatması şeklinde bir sendika tarafından alınmış karara uyarak işi bırakmasına denilmektedir.¹⁰¹

Grev hakkı, Avrupa Sosyal Şartının “Toplu Pazarlık Hakkı” maddesi başlığı altında ve Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde tanınmış olup uluslararası sözleşmede ve hukukta varlığını göstermiştir.

Avrupa Sosyal Şartı, 6. Maddesi 4. Fıkrası:

“Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin, daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dahil, toplu eylem hakkını tanır.”

“Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi”nde ekonomik ve sosyal haklardan birisi olan sendika hakkını tanıımı yapıp, 8. Maddesinde (d): “İlgili ülkenin iç hukuk kurallarına uygun yapılmak şartıyla grev hakkı tanınacağı.” belirtilmiştir.

¹⁰¹ Gülmez, (1996), a.g.e., s. 59; Güneş, (2013), a.g.e., s. 63.

Ülkemizde 1982 Anayasasının 54. maddesinde grev kavramına “*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler.*” bu şekilde vermiştir.

Türk Sendika Hukuku’nda grev hakkı yukarıdan belirtilen 1982 Anayasası madde 54 ile yalnızca işçi sendikalarına anayasal bir hak olarak tanımlanarak 6356 sayılı STİSK ile uygulama esasları düzenlenmiştir. Fakat “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” kapsamında örgütlenen kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamıştır ve toplu menfaat uyuşmazlıklarını zorunlu hakem kurulu yoluyla çözüleceği belirtilmiştir.

2.7. Sendikanın Oluşum Unsurları

2.7.1. Ortak Amaç

Sendikaların ortak amacı; “çalışanların veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” olmuştur.¹⁰² Bu amaç ile gerçekleştirebilecekleri faaliyet alanı kanunda belirtildiği gibi çalışma ilişkileri ile sınırlandırılmıştır.¹⁰³

Tarihsel gelişmelere bakıldığında, zaten sendika olarak adlandırılan bu örgütlenme biçimi, aynı mesleği sürdüren kişilerin hak ve yararlarını korumak, ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek amacı ile güçlenmeleri ihtiyacından doğduğu görülmüştür.¹⁰⁴

2.7.2. Serbestçe Kurulabilme

1982 Anayasasında (51/1. Md.) “*Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurulabilirler*” şeklinde hak tanınmıştır.

¹⁰² 1982 Anayasası (1982). Md.51/1.; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, (2012), Md.2/ğ.; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, (2001), Md.1.

¹⁰³ Sümer, (2003), a.g.e., s. 165.

¹⁰⁴ İhsan Erkul vd. (1992). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku III.* (79. Baskı). T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları. Eskişehir, s. 165.

Bunun yanında “serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına” sahip oldukları tanımlanmıştır.

Bu konuda devletin müdahale edemeyeceği katkı ve engellemelerde de bulunamayacağı ifade edilip, bunun yanından bireylerin serbest iradeleri ön plana çıktığı vurgulanmaktadır.¹⁰⁵ Sendikacılıkta gerek kuruluş gerek üyelikte özgürlük ve gönüllülük esas olduğundan bu kişiler özel hukuka ait kişiler olmaktadır.¹⁰⁶

2.7.3. Özel Hukuk Tüzel Kişisi Olması

Sendikalar bir önceki konuda belirttiğimiz gibi özgürlük ve gönüllük esası temel alındığından çalışanlar ve işverenler sendikaları özel hukuk tüzel kişisi olmaktadır.¹⁰⁷ Sendikalar kamu hizmeti görmedikleri için kamu hukuku mevzuatına bağlı olan devlet gücünün kullanan kamu hukuku tüzel kişilerinden, yerel yönetimlerden, tüm kamu kurum ve kuruluşlarından bu nitelikleri nedeniyle ayrılırlar. Sendikaların bazen sınırlı konu ve alanlarda üyelerini temsilen katıldıkları bakanlıklar, kamu iktisadi kuruluşları, planlama örgütü vb. çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında kamusal işlevler (fonksiyonlar) görmeleri onların özel hukuk tüzel kişiliğini ortadan kaldırmamaktadır.¹⁰⁸

2.7.4. Anayasal ve Demokratik Esaslara Uygunluk

Sendikalar, Anayasa ve kanunda öngören amacını yerine getirebilmesi için anayasal ve demokratik esaslar uygunluk ön planda tutulmaktadır. Demokratik esaslar bağlamında sendikaların demokratik toplumlarda bulunması bu esasa uygunluğu vazgeçilmez kılmaktadır.

Sendikaları anayasa ve demokratik esaslara uygun olması gerektiği 1982 Anayasasında (51/5. Md.) “*Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.*”

¹⁰⁵ Haluk Hadi Sümer. (2013). *İş Hukuku* (17 b.). Mimoza Yayıncılık, Konya, s. 168.

¹⁰⁶ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 21.

¹⁰⁷ A. Murat Demircioğlu ve Tancut Centel. (2010). *İş Hukuku*. (14. Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, s. 217.

¹⁰⁸ Erkul vd., (1992), a.g.e., s. 196.

şeklinde belirtilmiştir.¹⁰⁹ Cumhuriyetin temel nitelikleri ise Madde 2’de belirtilmiştir. *“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”* Bu nedenledir ki sendikaların tüzük, yönetim ve işleyişi belirlenen niteliklere uygun olması gerekmektedir. Kanunda belirtilecek şekil, şart ve usullere göre de kurulması zorunlu tutulmaktadır.¹¹⁰

2.7.5. Bağımsızlık

Sendikalar gerek kuruluşlarında gerekse faaliyetlerinde işveren ve diğer otoriterlerden bağımsız ve denetim altında olmadan hür olmaları gerekmektedir.¹¹¹ Sendikaların ülkeyi idare eden gücün baskılarından uzak bir şekilde kurulması ve faaliyet göstermesi de sendikanın bağımsızlığı açısından son derece önemli bir konudur. Sendikaların bağımsızlığının muhtevası içerisinde işveren karşısında, siyasi iktidar (devlet) karşısında, diğer kuruluşlar (dinler, vakıflar vs.) karşısında bağımsızlık da yer almaktadır.¹¹²

2.7.5.1. Devlete karşı bağımsızlık

Sendikaların serbestçe kurulabilmeleri için devlete karşı bağımsız olması gerekmektedir.¹¹³ Çünkü, sendikalar, üyelerinin devlet karşısında da korumak zorundadır.¹¹⁴ Ancak, sendikaların devlet karşısındaki bağımsızlığı her ülkede aynı genişlikte kabul edilmiş değildir.¹¹⁵

Uluslararası çalışma örgütünün Türkiye tarafından da onaylanan 87 sayılı sözleşmesi sendikaların serbestçe idarenin herhangi bir iznine gerek olmaksızın kurulaabileceklerini; kuruluş işlemlerinin idaresinin bir izni (müsaadesine) yol açacak nitelik

¹⁰⁹ Bu yönde 6356 sayılı Kanun (md. 31) ve 4688 sayılı Kanunda (md.37) aykırılık durumunda kapatılma işlemi gerçekleşeceği anlatılmıştır.

¹¹⁰ 1982 Anayasası, (1982), Md. 51/3.

¹¹¹ Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 283.

¹¹² Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 283.

¹¹³ Sümer, (2013), a.g.e., 168.

¹¹⁴ Kenan Tunçomağ ve Tancut Centel. (1989). *İş Hukukunun Esasları*. Beta Yayınevi, İstanbul, s. 238.

¹¹⁵ Tunçomağ ve Centel, (1989), a.g.e., s. 238.

taşınamalarını açıkça öngörmektedir. Bu da birbirlerine ve üçüncü kişilere karşı bağımsız olmalarını göstermektedir.¹¹⁶

Ülkemizde sendikaların devlete karşı bağımsız olduğunu mali yönden de belirtmiştir; 6356 sayılı “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu” (28/2. Md.): “Kuruluşlar; kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler, esnaf ve küçük sanatkâr kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım ve bağış alamaz.” hükme yer vermiştir. “Siyasi Partiler” sendikalara mali yardım ve bağışta bulunmayacak kurum ve kuruluşlar listesine 26.06.1997 tarih ve 4227 sayılı yasayla eklenmiştir.¹¹⁷

4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu”nda (20/II. Md.): “Sendika ve konfederasyonlar, kamu makamlarından maddi yardım kabul edemez, siyasi partilerden maddi yardım alamaz ve onlara maddi yardımda bulunamazlar” tanımı da yer almaktadır. Eğer maddi yardım alacak olurlarsa da kendini bağımlı hissedeceğinden sendikanın özgürce faaliyette bulunması tehlikeye gireceği savunulmuştur.¹¹⁸

2.7.5.2. Siyasi parti ve dini kuruluş karşısında bağımsızlık

Siyasi partiler karşısında bağımsızlık konusunda önceki bahsettiğimiz gibi yardım alamayacakları gibi “siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamayacakları ve siyasi parti içinde yer alamayacakları” belirtilmiştir.¹¹⁹

Ülkemizde sendikaların ve üst kuruluşlarında dini kuruluşlara karşı bağımsızlığı da öngörülmektedir. Bu konuda 2821 Sendikalar Kanunu (58/1. Md.): “*din ve mezhep ayrımı yaratmak amaçları güden veya bu yolda faaliyette bulunan sendika ve konfederasyonlar Cumhuriyet savcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahallî mahkeme kararı ile kapatılır.*” şeklinde açıklaması yer almaktadır.

¹¹⁶ Narmanlıoğlu, (2013), a.g.e., s. 71.

¹¹⁷ 6356 sayılı Kanunun öncesinde yer alan 2821 sendikalar Kanun (md. 40).

¹¹⁸ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 22.

¹¹⁹ 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, (2001) Md. 20; Bu yasak 2821 sayılı Sendikalar Kanununda da (md.37/2) ve 2821 sayılı kanunu güncel hali olan 6356 sayılı Kanunda madde 26/(7) belirtilmiştir.

6356 sayılı (31. Md.) ve 4688 sayılı Kanun'da (37. Md.); "Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunan sendika ve konfederasyon kapatılacağı" belirtilmektedir. Bu konuyla ilgili Cumhuriyet niteliklerinde "lâik devlet" olarak tanımlanmış olması sendikaların dini kuruluşlarla birlikte faaliyet göstermesi kapatılmasına sebep gösterilip ve bu konuda da bağımsız olunması istenilmektedir.

2.8. Sendika Türleri

Sendikalar ilk ortaya çıkmasından beri ülkelerin "ekonomik ve toplumsal yapısına" bağlı olarak farklı örgütlenmeler şeklinde oluşmuştur. Sendikaların ilkeleri, amacı, savunacağı politikalar ve mücadele çizgisi de örgütlenmeyi farklı kılarak sendika türlerini oluşturmaktadır.¹²⁰

2.8.1. Meslek Sendikaları

İlk örgütlenme biçimi olarak tanımlanan meslek sendikaları çalışanların sadece kendi meslek gruplarıyla bir araya geldikleri yapıyı ifade etmektedir. Bu tür sendikaların aynı mesleğe göre kurulması nedeniyle diğer sendika türlerine göre daha dar bir örgütlenmeyi temsil etmektedir. Meslek sendikaları sanayinin ve hizmetlerin gelişmesiyle "genel sendika" haline dönüştüğü belirtilmektedir.¹²¹ Bu sendikaları kullanan ülkelere örnek olarak ABD, İngiltere ve İsviçre verilebilmektedir.¹²²

2.8.2. Genel Sendikalar

Bu sendikalar "değişik işyerinde, meslekte ve işkolunda çalışanların aynı yapı içerisindeki örgütlenmelerine" denilmektedir. Bu sendika türü "dayanışma ve yardımlaşma örgütlenmeleri" olarak ortaya çıkmasından dolayı ilk gelişim döneminde "emek birlikleri" adı altında kurulmuştur.¹²³ Günümüzde çok daha az rastlanılan bu

¹²⁰ Erkan Aydoğanoglu. (2010). *Sendikalar ve İşyeri Örgütlenmesi* (2. bs.). 1992 Kültür Sanat Sen. Ankara, s. 88.

¹²¹ Aydoğanoglu, (2010), a.g.e., s. 89.

¹²² Demircioğlu ve Centel, (2010), a.g.e., s. 229.

¹²³ Aydoğanoglu, (2010), a.g.e., s. 10.

örgütlenme “meslek, iş kolu, iş yeri farklılıklarının diğer sendika türlerine göre daha fazla olması, genel sendikaların güçlenmesini ve yaygınlaşmasını engellemiş ve işkolu sendikacılığının yaygınlaşması” ile zayıfladığı belirtilmektedir.¹²⁴

İsrail’de bulunan Histadrut sendikası genel sendikaya iyi bir örnek olarak gösterilebilmektedir. Histadrut, meslek veya iş kolu ayrımı gözetmeksizin her türlü işçiyi bünyesinde barındırmaktadır ve bunun yanında kamu görevlileri de bu örgüte üye olabilmektedir.¹²⁵

2.8.3. İşyeri Sendikaları

Belli bir iş yerinde çalışanların kurduğu sendikalarlardır. Aynı iş yerinde çalışanlar tarafından kurulabilmesi bu sendika türünün ön koşulunu oluşturmaktadır.¹²⁶

“İşletme Sendikası” olarak da adlandırılan bu sendikalar genellikle az sayıda işçiyi kapsamaktadır. Bu sebeple işverence kolay denetlenebilen “sarı sendikacılık” olarak da tanımlanmaktadır. İşveren tarafından sürekli denetlenebilir olması sendikanın dağılma ve bölünme potansiyeli yükseltip¹²⁷, işverene karşı etkili grev ve baskı gücünü zayıflatmıştır.¹²⁸

2.8.4. İşkolu ve Hizmet Kolu Sendikaları

İşkolu sendikası: Farklı mesleklerde ve iş yerlerinde fakat aynı iş kolunda çalışanların kurmuş sendikalar olarak tanımlanmaktadır.¹²⁹ İşkolu sendikası Almanya ve İtalya’da yaygın¹³⁰ olmak üzere İngiltere, ABD, Almanya, İsviçre, İtalya, Fransa ve Türkiye’de görülmektedir. Ülkemizde bu şekil sendikalaşma yalnızca işçileri kapsamaktadır. Kamu görevlilerini ise hizmet kolu sendikaları kapsamaktadır.

¹²⁴ Aydoğanoglu, (2010), a.g.e., s. 10.

¹²⁵ Demiroglu ve Centel, (2010), a.g.e., s. 228.

¹²⁶ Rüçhan Işık. (1977). *İşçi Sendikalarının Faaliyetlerinin Hukuksal Çerçevesi*. Tarhan Ajans, Ankara, s. 8.

¹²⁷ Aydoğanoglu, (2010), a.g.e., s. 11.

¹²⁸ Nuri Çelik. (2011). *İş Hukuku Dersleri*. (24. Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, ss. 448-449.

¹²⁹ Aydoğanoglu, (2010), a.g.e., s. 89.

¹³⁰ Demiroglu ve Centel, (2010), a.g.e., ss. 228-229.

2.8.5. İşveren Sendikaları

Bir iş kolundaki en az yedi işverenin bir araya gelmesiyle kurulan sendikalara işveren sendikaları denir.¹³¹

İşveren sendikaları genellikle işkollarında toplu iş sözleşmeleri yapmak amacıyla oluşturmaktadır ve bu toplu iş sözleşmesinin yapılmasının yanında işçi-işveren ilişkilerinde işverenler arasında toplu görüşmelerde başarılı olmaları için koordine ve danışma görevleri de bulunmaktadır.

İşveren Sendikalarını iki alt başlıkta incelenecektir;

- Özel Kesimi İşveren Sendikaları,
- Kamu Kesimi İşveren Sendikaları.

2.8.5.1. Özel kesimi işveren sendikası

Bu tür işveren sendikası “bir iş kolunda ve ülke çapında faaliyette bulunmak amacıyla” kurulabilmektedir.¹³² Fakat işveren meslek kuruluşları şeklinde örgütlenmiş işveren sendikalarının “toplu sözleşmesi ehliyeti” yoktur.¹³³ Örneğin, Borsalar, Ticaret ve Sanayi Odaları vb.

2.8.5.2. Kamu kesimi işveren sendikaları

Kamu kesimi işveren sendikaları, özel kesimi işveren sendikalarından ayrı tutulmuştur. Bu durumda kamu işveren, sendikalaşmak için aynı iş kolunda faaliyette bulunma zorunluluğu yoktur.

6356 sayılı Kanun da (3/2. Md.): “Kamu işveren sendikalarının, aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve faaliyette bulunması şartı” aranmadığı belirtilmektedir. Benzer tanım bu kanunun önceki hali olan 2821

¹³¹ 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşme Kanunu, (2012), Md. 2/ğ..

¹³² İlhan Cevdet Günay. (2007). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Uygulanması*. Yetkin yayınları, Ankara, s. 402.

¹³³ Kemal Oğuzman. (1987). *Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri*. (Cilt I, 4. Baskı), İstanbul, s. 22; Günay, (2007), a.g.e., s. 402.

Sendikalar Kanunu'nda da yapılmıştır. Bu şekilde iş kollarına bağı olmaksızın serbestçe sendika kurabilmeleri kamu işveren sendikaları içinde avantaj sağlamıştır.

2.8.6. Federasyon

Federasyon sözlükte “*Aynı alandaki çeşitli kuruluşları bir arada toplayan dayanışma birliği*” olarak tanımlanmıştır.¹³⁴ Sendikalar için federasyon; belirli sendikal politikalar etrafında bir araya gelinerek kurulan üst örgütlenmeleri belirtmek için kullanılmaktadır. Bu örgütlerin “aynı işkollarında faaliyet gösteren farklı sendikaların arasında olabileceği gibi aynı bölgede farklı iş yeri ve iş kollarında bulunan sendikalar arasında kurulan birlik platform türü yapılar” olabilmektedir.¹³⁵

Federasyonların amaçları, anayasa ve kanunlar doğrultusunda kendilerine bağı olan derneklerinin amaçlarını gerçekleştirmelerine yardımcı olmaktır. Bu amaçla derneklerin arasındaki koordinasyon ve iş birliğini en üst seviyeye çıkarılması temel olarak¹³⁶:

“Ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunmak,

Bölgesel, sektörel ve ulusal ekonomik sosyal, kültürel politikaların oluşturulmasını sağlamak,

Ulusal, uluslararası ekonomik, sosyal, teknik, kültürel ve insan potansiyellerinin en iyi şekilde değerlendirilmesi için faaliyette bulunmak,

Bölgesel ve çeşitli sektörlerde kalkınma vizyonları geliştirerek uluslararası entegrasyon ve rekabet gücünün artırılmasına katkıda bulunmak ve projeler geliştirmek” gibi amaçları sıralanmıştır.

¹³⁴ Federasyon: <https://sozluk.gov.tr> (12.11.2019).

¹³⁵ Erkan Aydoğanolu. (2020). Sendika Nedir? Egitim-Sen: <http://www.egitimsenantalya.org/subsekreterlik/orgutlenme-sekreterligi/417-sendika-nedir.html> (20 Şubat 2020).

¹³⁶ Federasyon Tüzüğü, <http://www.ekaf.org.tr/federasyon-tuzugu/> (12.11.2019).

2.8.7. Konfederasyon

Tüm iş kollarında ve bölgelerinde faaliyette bulunan belli sayıdaki sendikaların dayanışma ve iş ilişkileri güçlendirmek amacıyla ülke çapında tek merkezi üst kuruluşlar olarak kurulan örgütlenmelerdir.

6356 sayılı Kanun (2/f. Md.) konfederasyonu: “*Değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluş*” olarak tanımlamış ve (2/I. Md.) üst kuruluşu konfederasyon olduğunu belirtmiştir.

4688 sayılı Kanun’da (3/g. Md.) ise konfederasyon; “Değişik hizmet kollarında bu yasaya tabi olarak kurulmuş en az beş sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları ve tüzel kişiliğe sahip üst kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır.

Görüldüğü gibi 4688 sayılı Kanun ve 6356 sayılı Kanun’da olduğu gibi sendikayı “en küçük örgütlenme birimi”, konfederasyonu da “tek üst kuruluş tipi” olarak düzenlenmiştir. Fakat ikisi arasında önemli bir fark vardır. 4688 sayılı Kanun’da konfederasyon toplu görüşmeye sahipken işçi sendika konfederasyonu böyle bir yetkiye sahip değildir.¹³⁷

2.8.8. Birlik

Ülkemizde verilen kararında “birlik” sözcüğü sendikalar arasında her türlü birleşmeyi içermektedir. Bu aşağıdaki kararda daha iyi anlaşılmaktadır. Bu kararın sebebi ise 274 sayılı Sendika Kanun’da federasyon ve konfederasyonun yanında birlik sözcüğü kullanılırken; 1317 sayılı yasa ile değiştirilerek birlik sözcüğü, 274 sayılı yasada kullanılmamış ve bunun anayasaya aykırı olduğu öne sürülerek iptalleri istenmiştir.¹³⁸ Anayasa Mahkemesi karşılığında şu şekilde karar vermiştir:

“274 sayılı Yasanın 1 inci maddesindeki, 13 üncü maddesinin 3, 4 ve 6 sayılı bentlerindeki ve 32 nci maddesindeki (birlik) sözcükleri, 1317 sayılı Yasanın birinci maddesiyle yapılan değişiklik sonucunda metinlerden çıkarılmıştır. Bu değişikliğin gerekçesi olarak, (birlik) sözcüğünün fedarasyon ve konfederasyonları anlattığı, bu iki sözcük metinde geçtiğinden, (birlik) sözcüğünün yersiz kaldığı ileri sürülmüştür; oysa

¹³⁷ Tuncay, (2010), a.g.e., s. 367.

¹³⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmî Gazete Tarih/Sayı:19.10.1972/14341.

(birlik) sözcüğü sendikalar arasındaki her türlü birleşmeyi içerdiği gibi dar anlamıyla da aynı veya değişik iş kollarındaki sendikaların bölgesel birleşme biçimlerini dahi anlatmaktadır. Anayasa'nın 46 ncı maddesinde geniş anlamıyla sendikalar birliklerinden söz edilerek her biçimde birliğin kurulabileceği ilkesi benimsenmiş. Kurucu Meclis Komisyon sözcüsü dahi bunu açıkça bildirmiştir. Değişiklik sonunda federasyon ve konfederasyondan başka birliklerin kurulmaları yasaklanmaktadır ki aykırıdır; buna göre anılan maddelerin değişik biçimlerinin iptali ve düzenleme Anayasa'nın 6 ncı maddesinin birinci fıkrasına açıkça gerekir.”

2.9. Gelişmiş Ülkelerle Kamu Görevlileri Sendikacılığı

2.9.1. İngiltere’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Sendikacılık hakların başladığı en temel ülke olan İngiltere, kamu görevlileri sendikacılığında ilk örgütlenmeye 1906 yılında başlamış ve 1916 yılında toplu pazarlığı gerçekleştirmek amacıyla “Whitley Meclisleri” oluşturulmuştur.¹³⁹

Kamu kesiminde durumlarına göre çalışan personellere, “memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri” şeklinde sınıflandırılmıştır. Yasal olarak “memur” tanımı yapılmasa da gelenekselleşmiş tanımla tanımlanmıştır. Geleneksel tanıma göre memur; “politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir.” olarak belirtilmiştir.¹⁴⁰

Kamu görevlilerinin sendikal hakları kullanma konusunda polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında tüm kamu görevlileri sendikal haklarını kullanabilmektedir.¹⁴¹ Bu konuda silahlı kuvvetler mensuplarına sendika hakkı verilmiş olsa da grev yapma yasakları bulunmaktadır.¹⁴²

¹³⁹ Özmen, (2014), a.g.e., s. 32.

¹⁴⁰ Özmen, (2014), a.g.e., s. 31.

¹⁴¹ Tuncay, (2007), a.g.m., s. 159.

¹⁴² Hakan Cindemir. (2017). Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16(2), ss. 559-560.

2.9.2. Fransa’da Kamu Görevlileri Sendikacılığı

Kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olmasından kaynaklanan bir anlayışın sonucunda memur sendikacılığına temkinli yaklaşan Fransa’da memurlar sendika hakkını geç kazandığı savunulmaktadır.¹⁴³ Kamu görevlileri için ilk kez 27 Ekim 1946 Anayasasıyla “sendika ve grev hakları” anayasal güvenceye alınmış.¹⁴⁴ Aynı tarihte çıkarılmış olan “memur statüsüne ilişkin kanun” ile sendika hakkına sahip olunmuş.¹⁴⁵ Sonrasında 1959’da kabul edilen “Genel Memur Statüsü” ile de sendika hakkı memurlara yasal bir hak olarak da tanımlanmış.¹⁴⁶ Süreç içerisinde izinin yanında yasaklamalar olmuş ve “25.05.1964 tarihinde çıkarılan Kanun ve Ceza Kanunu’nda suç sayılan sendika hürriyeti, suç olmaktan çıkarılmış ve 21.03.1984 tarihinde çıkarılan Kanunla da sendikaların hukukiliği” açıkça tanımlandığı belirtilmiştir.¹⁴⁷

Türk idare hukukunun Fransız idare hukukuyla, “idari teşkilat ve kamu görevlileri açısından da benzeştiği” belirtilmektedir.¹⁴⁸ Kamu görevlisi de Türk hukukuna benzer olarak, “kamu tüzel kişilerinden herhangi birisinde, kamu statüsüne tabi olarak maaş karşılığı çalışan kişiler” olarak tanımlanmıştır.¹⁴⁹ Ülkemizde olduğu gibi “kamu tüzel kişisi tarafından istihdam edilen herkesin kamu görevlisi olmadığı, kamu sektöründe özel hukuka tabi sözleşme ile çalıştırılanlarında” mevcut olduğu görülmektedir.¹⁵⁰

Diğer taraftan bu ülkede kamu personelleri farklı yasalara tabi olduğundan farklı hizmet birimlerinden oluşmaktadır; merkezi yönetim, yerel yönetim ve sağlık hizmeti şeklindedir ve sendikal haklar açısından bir farklılıkları yoktur.¹⁵¹ Fakat toplu görüşmelerde üç birimden oluştuğu için toplu sözleşme tarafı olarak üç bakanlıktan oluşmaktadır. Bunlar: “Kamu Personeli Bakanlığı, Yerel Yönetimler Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı”ndan oluşturmaktadır. Genellikle toplu görüşme konuları; “çalışma

¹⁴³ A. Can Tuncay. (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9 (Özel Sayı), İzmir, s. 159.

¹⁴⁴ Kocaoğlu. (2000). a.g.e., s. 164.

¹⁴⁵ Cindemir. (2017). a.g.m., s. 555.

¹⁴⁶ Özmen, (2014), a.g.e., s. 36.

¹⁴⁷ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 554.

¹⁴⁸ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 555.

¹⁴⁹ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 555.

¹⁵⁰ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 555.

¹⁵¹ Özmen, (2014), a.g.e., s. 36.

koşulları, sosyal güvenliğin geliştirilmesi, eğitim sorunları, iş sağlığı ve güvenliği, özörlöülerin çalışması ve tazminat” konuları olmaktadır.¹⁵²

Kamu görevlilerine tanınan grev hakkı; “13 Temmuz 1983 tarihli memurların hakları ve yükömlölöüklerini belirten yasayla memurlara, Çalışma Kanunu L2512-2 maddesi ile bütün kamu çalışanlarına” vermiştir.¹⁵³ Fakat yargı mensuplarından ve silahlı kuvvetler mensuplarına kadar yetkili konumdaki personellerin ve kamu hizmetlerinin kesintisiz sürdürölebilmesi konusunda işyerinde bulunması zorunlu olan personelin grev yapmaları yasaklanmış¹⁵⁴ ve bazı kamu çalışanları içinde grev süresinde asgari çalışma zorunluluğu getirilmiştir.¹⁵⁵

2.9.3. İsveç Krallığı’nda Kamu Görevlileri Sendikacılığı

İsveç’te beyaz-yakalılar olarak anılan memur kesiminin sendika hareketi, özellikle 1920’li yıllardan itibaren başlayarak çalışma hayatında ve toplumda seslerini duyurmaya¹⁵⁶ ve 1930’larda örgöütlenmeye başlamışlardır.¹⁵⁷ 1936 yılında “Örgöütlenme ve Toplu Sözleşme Yapma Hakkı Kanunu” yasalaşınca buna paralel olarak örgöütlenme hareketinde artış görölmüştür.¹⁵⁸

1943 yılında SACO (Svenges Akademikers Central Organisation) “İsveç Profesyonel Memurlar Organizasyonu” ve 1944 yılında TCO (Tjanstemannens Central Organisation) “İsveç Maaşlı Memurlar Merkezi Organizasyonu” kurulmuştur. TCO ve SACO örgöütlerinin, özel sektörden ve devlet sektöründen üyeleri bulunmaktadır. Devlet sektöründe, 1940’lardan bu yana toplu sözleşmeler sürekli olarak yapılmakta ise de grev hakkı ancak 1966’da verilmiştir ve aynı yılda devlet sektörüyle yapılan toplu sözleşme detaylı ve açıklayıcı bir şekilde olduğu belirtilmiştir.¹⁵⁹

¹⁵² Özmen, (2014), a.g.e., s. 36.

¹⁵³ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 557.

¹⁵⁴ Ünal, (2012),a.g.e., ss. 97-98.

¹⁵⁵ Cindemir, (2017), a.g.m., s. 558.

¹⁵⁶ Kocaoğlu, (2000), a.g.e., s. 162.

¹⁵⁷ Ömer Kudret Tan. (1978). İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni. İstanbul Reklam Yayınları 40, İstanbul, s. 23.

¹⁵⁸ Tan, (1978), a.g.e., s. 23.

¹⁵⁹ Kudret Tan, (1978), a.g.e., s. 23.

İsveç'te sendikalaşması aşamalı olarak dernekleşme sonra toplu iş sözleşmesi ve grevsiz bir sendikalaşma olmuştur. İki Dünya savaşı arasındaki yıllarda enflasyondaki sürekli artış, savaşların getirdiği ekonomik çöküntü memurların da örgütlenmesini hızlandırmıştır. 1936'da çıkartılan bir yasada bir defa “çalışanlar” deyimini kullanılarak tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı tanınmıştır.¹⁶⁰ Ancak, 1936 yasası, yalnızca özel sektörde çalışan memurlara sendikalaşma hakkı ile sözleşme ve grev hakkı tanırken, kamu sektöründe çalışanlar sözleşme yapma ve grev hakkından yoksun bırakılmış. 1937 yılında devlet memurlarına toplu sözleşme yapabilme hakkı tanındı ve 1966 da bu yasa genişletilerek memurlara “grev” hakkı da verilmiştir. Bu yıl içerisinde polis ve silahlı kuvvetler mensupları da sendikal hak ve özgürlüklere kavuşmuş. Sonuç olarak 1966'da tüm memurlar sendikal haklarına bütünüyle (grev ve toplu sözleşme) sahip olmuştur. Fakat devleti temsil eden yüksek düzeydeki memurlar sendika hakkı olmakla birlikte grev hakkı bulunmamaktadır.¹⁶¹ Bunlara karşın işveren olarak devlette lokavt hakkına sahip olmuştur.¹⁶²

2.10. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması ilk kez 1961 Anayasasında ön görülmekle birlikte, gerçek anlamda 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” ile sağlanmıştır. Ancak sonrasında bu haklar 12 Mart 1971 Anayasa değişikliği ile sendika hak ve özgürlüğünün tüm çalışanlar için yasal zeminde yoksun bırakılması söz konusu olmuştur. Bu değişiklik ile sendikal haklar yalnızca işçilere tanınmış ve kamu görevlilerinin sendikal faaliyeti sona ermiştir.

23 Temmuz 1995 tarihinde çıkarılan “4121 sayılı Kanun” ile 1982 Anayasanda yasaklamalar kaldırılarak ve eklemeler yapılarak kamu görevlilerine “sendika kurma ve toplu görüşme hakkı” tanımlanmıştır. Bu Anayasal hüküm gereği, 2001 yılında 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. 4 Nisan

¹⁶⁰ Kocaoğlu, (2000), a.g.e., s. 162.

¹⁶¹ Ahmet Erol. (1995). *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, s. 124; Cindemir, (2017), a.g.m., s. 564

¹⁶² Peter Scherer. (1977). Diğer Kapitalist Demokrasilerde Kamu Kesimi Grevleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (28), s. 119; Cindemir. (2017). a.g.m., s. 564.

2012 tarihli 6289 sayılı Kanun ile 4688 sayılı Kanun'un birçok maddesi değiştirilerek "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu" ismiyle kabul edilmiştir.

2.10.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu Avrupa'daki sanayileşme hareketinin uzağında kalmıştır. Bunun nedeni ise öncesinde aralıksız süren savaşlar ve sonrasında kapitülasyonlar olduğu düşünülmüştür.¹⁶³ Osmanlı İmparatorluğunda sendikacılık hareketinin başlangıcı olarak 1871'de kurulan "Ameleperver Cemiyeti" gösterilmiştir. Fakat bu cemiyet işçilere yönelik yardım kuruluşu olarak görev yaptığından dolayı sendika niteliğinde olmamıştır. Bu nedenle ilk sendika Tophane işçilerinin 1895'te kurmuş olduğu "Osmanlı Amele Cemiyeti" olduğu ileri sürülmektedir.¹⁶⁴

Sendikal hareketler 1908'de hızlı bir gelişme göstermiş ve çok sayıda sendika kurulmuş, fakat aynı zamanda toplu işi durdurma hareketleri de hızlı bir artış göstermiş.¹⁶⁵ Türkiye'de ise sendikacılık hareketinde ilk sendika 1909 Anayasası'nda yer alan dernekler kanunu kapsamında olmuş olsa da çok partili döneme geçişle ilk sendikalar kanunu ortaya çıkmıştır.¹⁶⁶

2.10.2. Cumhuriyet Sonrası 1923-1961 Arası Dönem

1961 Anayasasına kadar yasa şeklinde hiçbir şekilde kamu görevlilerinin sendikacılığı ile ilgili bilgi içermediği için bu dönem içerisinde genel anlamda sendikaların gelişimi incelenecektir.

Sendikacılık, aktif olarak Cumhuriyet döneminde başlamış ve "sınıfsız kaynaşmış bir kütleyiz" sloganı işçilerin hak mücadele etmesinde engel oluşturmuştur. Bu dönemde yeni kurulan Cumhuriyet sistemi "sınıf çatışmasıyla uğraşmak istememiş ve Türkiye toplumunun sınıfsız olduğu yönünde bir anlayış" hâkim olmuştur.¹⁶⁷ Diğer

¹⁶³ A. Can Tuncay. (2010). *Toplu İş Hukuku*. (2. Basım) Beta Yayınevi, İstanbul, s. 7.

¹⁶⁴ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., ss. 7- 8.

¹⁶⁵ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., ss. 7- 8.

¹⁶⁶ Aysen Tokal. (1994). *Türkiye'de Sendikal Hareket*. Ezgi Yayınları, Bursa, s. 29; Şahin, (2018), a.g.e., s. 136.

¹⁶⁷ Erkan Aydoğanoglu. (2011). *Dünyada ve Türkiye'de Sendika-Siyaset İlişkisi*. Kültür- Sen Yayınları, (2.Baskı), Ankara, s. 74; Ahmet Özkiraz ve Nuray Talu. (2008). *Sendikaların Doğuşu; Türkiye ve Batı*

yandan 1924’da kurulan “Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası” ve 1930’da kurulan “Serbest Cumhuriyet Fırkası”nın kapatılması, “siyasi arenada tek partiye dayalı yaşamı beraberinde getirdiği” tek parti dönem olduğu belirtilerek bunun endüstri ilişkilerinde “bağımsızlık kazanamadığı bir dönem” olduğu belirlenmiştir.¹⁶⁸

Cumhuriyet Halk Partisinin 1923 ve 1927 tüzüklerinde “Türkiye’de birbirinden çok farklı çıkarlar izleyen ve bu yüzden birbiriyle mücadele eden sınıflar” olmadığı görüşü yer almıştır. Bu görüş “sınıfsız toplum yaratma” düşüncesini oluşturup sendikalaşmada engel oluşturmuştur.¹⁶⁹ 1931’de kabul edilen parti programında bu ilkeye daha da ayrıntılı bir anlam kazandırırken “Türkiye Cumhuriyeti halkı ayrı ayrı sınıflardan mürekkep değildir” görüşünü tekrarlamış. Bu anlayış doğrultusunda partinin 1935 yılında kabul edilen programında, iş uyuşmazlıklarının “devletin kuracağı uzlaştırma araçlarının yargıçlığı ile çözüleceği ve grev ve lokavtın yasak olduğu” görüşü benimsenmiştir. 1938’de Cemiyetler Kanunu’yla “sınıf esasına müstenit cemiyet kurma” yasağı getirilerek fiilen mevcut olan sendika yasağı, yasal bir temele oturtulmuştur. Böylece çalışanların örgütlenme durumu tamamen ortadan kaldırılmıştır.¹⁷⁰

1946 yılında “1946 sendikacılığı” olarak anılan bu dönemde¹⁷¹, II. Dünya Savaşı’nın Faşizmin ve Nazizm’in yenilgisiyle sonuçlanması, tüm dünyada ve Türkiye’de demokratikleşme yolunda yeni ivme getirmiştir. Tek parti rejimlerinden çok partili döneme geçilirken, aralarında DP’nin de bulunduğu siyasal partiler kurulmuş. İşçi sınıfının nicel-nitel birikiminde geçmiş yılların sanayileşme hamlelerinin ürünü olarak beliren yükselme işçi ve sendika sorunlarını siyasal yaşamın önemli gündem maddelerinden biri haline getirilmiş. Çok partili demokratik yaşamın belli sınırlılıklarla da olsa başlamış olması, mevcut siyasal partileri halktan yükselen taleplere karşı daha duyarlı yaparken, örgütlü işçi kesimiyle daha yoğun bir ilgi kurmaya teşvik etmiştir. Cemiyetler Kanunu’nun “sınıf esasına müstenit (dayalı)”

Avrupa Ülkeleri Karşılaştırılması, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, s. 115; Şahin, (2018), a.g.e., s. 134.

¹⁶⁸ Banu Uçkan vd. (2013) “Sendikalar”, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2.Baskı, Eskişehir, s. 165; Tokal,(1994), a.g.e., s. 17; Şahin, (2018), a.g.e., s. 134.

¹⁶⁹ Tokal, (1994), a.g.e., s. 17; Işıklı. (1995). a.g.e., s. 144; Şahin, (2018), a.g.e., s. 135.

¹⁷⁰ Alpaslan Işıklı. (1998). Siyasi Partiler ve İşçiler. Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi(3), İstanbul, s. 69.

¹⁷¹ Şahin, (2018), a.g.e., s. 135.

cemiyet kurmayı yasaklayan hükmün 10 Haziran 1946’da kaldırılmasıyla sendikal örgütlenme hızı artmıştır.

20 Şubat 1947’de 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Kanunu” çıkarılmıştır. Fakat bu Kanun’da sendika özgürlüğünün yanında faaliyetlerinde kısıtlayıcı hükümlerde yer verilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle işçilerin bir kısmı yine sendikalara üye olmamıştır. Özellikle komünist suçlamalarla karşı karşıya kalmak için üye olmaktan kaçınmışlardır. Buna bağlı olarak CHP sorunu gidermek amacıyla kendi bünyesinde bir “işçi bürosu” oluşturmuştur. Ancak CHP’nin işçilerin sorunlarına gereken çözümü bulamadığından ve grev hakkına ilişkin istekleri dikkate almadığından Demokrat Parti’ye yönelmelerine neden olmuştur.¹⁷² İşçilerin DP’ye yönelmesinin en önemli faktör ise DP’nin 25 Haziran 1949’da hazırlamış olduğu programda grev hakkına yer vermiş olması olarak görülmektedir. DP’nin bu grev hakkı vaadine 29 Mayıs 1950 tarihli ilk hükûmet programında bu vaadine tekrar yer verilmiş. Fakat DP’nin bu vaadi meclise sunulmadan rafa kaldırılmıştır.¹⁷³ 1952’den sonra DP iktidarının sözcüleri, “grev hakkının memleket aleyhinde çok zarar getirebileceği” ve “önceliği haiz bir mesele olmadığı” yolunda görüşler ortaya koymaya başlanmış ve grev hakkı talep eden sendikalara karşı baskı uygulaması da gecikmemiştir.¹⁷⁴

Türkiye’de iş kolu esasına göre sendikalaşma başlayıp; Petrol- İş ve Metal- İş iş koluna örnek sendikalar oluşmuştur. Üst düzeyde örgütlenme ise 1952 yılında “Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonun” kısa bilinen adıyla TÜRK-İŞ’in kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Daha sonraki dönemlerde Türkiye sendikacılık hareketinin önemli bir unsuru haline gelecek olan “partilerüstü politika”nın benimsenmesini sağlama yolundaki etkiler 1952’de Türk-İş’in kuruluş aşamasından itibaren üzerinde yoğunlaşmıştır.¹⁷⁵

¹⁷² Georges Lefranc ve Kemal Sülker. (1966). *Dünyada ve Bizde Sendikacılık*. Varlık Yayınları, İstanbul, s. 155; Tokol, (2017), a.g.e., s. 26; Işıklı, (1995) a.g.e., s. 159; Şahin, (2018), a.g.e., s. 135.

¹⁷³ Alpaslan Işıklı. (2005). *Sendikacılık Ve Siyaset* (6. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları. s. 488.

¹⁷⁴ Işıklı, (1998), a.g.e., s. 69.

¹⁷⁵ Işıklı, (1998), a.g.e., s. 69.

Yukarıda bahsettiğimiz 5018 sayılı Kanun ilk “sendika kurma hakkı” içermesin yanında “toplu pazarlık hakkı, grev ve lokavt hakkı” içermemiştir.¹⁷⁶ Bu Kanun’un genel özelliklerini kısaca şöyle sıralanmıştır¹⁷⁷:

- “Sendikalar iş kolu esasına göre kurulacaktır.
- Sendikalar gayri siyasi olacaktır.
- İşçilerin grev hakkı yoktur.
- Toplu sözleşme düzeni getirilmemiştir.
- Sendikalar devletin mali ve idari denetiminde olacaktır.
- Sendikaların uluslararası işçi örgütleriyle yapacağı görüşmeler için Bakanlar Kurulu’ndan izin almaları gerekmektedir.
- Aynı iş kolunda olmak koşuluyla birden fazla sendikaya üye olmak serbesttir.”

Sonrasında Türkiye’de oluşan ekonomik ve siyasi bunalım sonrası 12 Mayıs 1960’da Ordunun yönetime el koymasıyla, sonrasında çıkarılan 1961 Anayasası Türk sendikacılık hareketinde yeni bir dönem başlangıcı olmuştur. Anayasanın devrimci karakteri, çalışan haklarındaki düzenlemelerle görülmüştür. Bu haklar; çalışanların “siyasal güçleri baskı altında tutularak zorlamaları sonucu değil, demokratik ve sosyal bir hukuk devleti gereği olarak getirilmiş” olduğu savunulmuştur.¹⁷⁸ 1961 Anayasası çalışanlara “sendika özgürlüğü” (46. Md.) ve işçilere “toplu iş sözleşmesi ve grev hakkı” (47. Md.) tanımlamıştır. İşçilere tanınan bu anayasal hak sonrası 274 sayılı “Sendika Kanunu” ile bunu tamamlayıcı olan 275 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu”nun 1963 yılında yürürlüğe konulmuş.¹⁷⁹ Kamu görevlileri için yalnızca “Sendika Kurma Hakkı” tanınıp uygulama alanına geçirebilmek istenilmiş. Bunun için ise 08.06.1965 de 624 sayılı “Devlet Personel Sendikaları Kanunu” çıkarılmıştır.

¹⁷⁶ Kocaoğlu, (2000), a.g.m., s. 152.

¹⁷⁷ A. Murat Demircioğlu ve Tancut Centel. (2013). *İş Hukuku*. (17. Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, ss. 237-238.

¹⁷⁸ Nuri Çelik. (2013). *İş Hukuku Dersleri*. (26. Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, s. 425.

¹⁷⁹ Çelik, (2013), a.g.e., s. 425.

2.10.3. 1961 Anayasası ve Sendikal Haklar

1961 Anayasası ile kamu görevlilerine örgütlenme hakkı verilip; ancak bu hakkın kullanılması 08.06.1965 tarihli 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir.¹⁸⁰ Ancak 1971’de 1488 sayılı Kanunla yapılan anayasal değişiklikle tekrar yasaklanmıştır. Bu değişiklikle “çalışanlar” ibaresi kaldırılıp “işçi” olarak değiştirilmiştir. 1961 Anayasasının “sendika kurma hakkı” kamu görevlilerinin “mücadele etmeden kazanıldığı ve geçmiş dönemde kendilerine duyulan güvenin bir sonucu olarak verilmiş” olduğu yorumlanmıştır.¹⁸¹

2.10.3.1. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu

08.06.1965 tarihinde kabul edilen 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” kimlerin bu Kanun’dan yararlanabileceği, üye olabileceği ve sendikal faaliyet ve yasaklamalara ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Bu kanunla memurlar tamamıyla ilk sendika haklarına kavuşmuşlardır.

Memur sendikalarına üye olabilecek kimseleri tayin etmiş olan bu kanun, bazı görevlerde bulunanlar hakkında sendikalaşma yasağı koymuş ve nihayet üyelik sıfatının hangi hallerde ortadan kalkacağını düzenlemiştir.

Bu kanunun birinci maddesinde kamu görevlilerin hangi amaçla sendika kuracakları ve kimlerin yararlanacağı ve uygulanacağı belirtilmiştir: “*İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle, mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları sendikalar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır.*” Ayrıca bu sendikaların “sendika” veya “meslek birliği” olarak kurulacağı da belirtilmiştir.

Memur sendikalarına "işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin" üye olabileceklerini belirtmiş olması ve "işçi niteliği dışında kalanlar"

¹⁸⁰ Metin Kutsal. (1969). Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukukî Esasları ve Sınırları. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi (20), s. 169.

¹⁸¹ Mesut Gülmez. (1994). 1926–1994 Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar. TODAİE Yayını, Ankara, ss. 9-10; Tahsin Güler. (2014). 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliğinin Kamu Görevlileri Sendikacılığına Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 41. Sayı, s. 217.

deyiminin tam açıklık sağlayamadığı görülmektedir.¹⁸² Bu konuda Türk mevzuatında çeşitli işçi tariflerine rastlanmaktadır. Bununla beraber 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 2. maddesinde belirtilen işçi kavramının esas alması ön görülmüştür, öte yandan kamu hizmeti kavramı işçi-memur ayırımı için kâfi gelmemiştir. Kamu hizmeti görmekle beraber işçi niteliğini taşıyanların 274 sayılı Sendikalar Kanunu'na göre teşkilatlanabilecekleri uygun görülmüştür.¹⁸³

Adnan Mahiroğluna göre¹⁸⁴: “Grevli toplu pazarlık hakkının 624 sayılı Kanun'da yer almamasında, yasa koyucunun memur sendikacılığına ihtiyatlı bakış açısı, keza gerek doktrinde gerekse yasa koyucunun belleğinde toplu pazarlıkla doğrudan ilgili 98 sayılı Sözleşme'nin kamu görevlilerine bu hakkı vermediği varsayımı da etkili olmuştur. 98 sayılı Sözleşmenin Fransızca metni Türkçe'ye çevrilirken 6. maddede yer alan “*La présente convention ne traite pas de la situation de fonctionnaires publics*” ifadesindeki “public” sıfatının “devlet yönetimi ve yüksek devlet görevi”yle ilgili ikincil anlamı olduğu ayrıntısı muhtemelen gözden kaçırılmış olduğu gözlenmiştir.¹⁸⁵ Maddenin türkçeye çevirisinde “fonctionnaires publics” ifadesi, “Devlet yönetimiyle ilgili memurlar” ya da “Devlet yönetiminde görev alan memurlar” yerine, birincil anlamıyla “kamu görevlileri / memurlar” şeklinde çevrilmiş; dolayısıyla madde; (İş bu sözleşme, kamu görevlilerinin / memurların durumuyla ilgili değildir) şeklinde anlaşılmış olduğu vurgulanmıştır.¹⁸⁶ 6. madde, 98 sayılı Sözleşme'nin İngilizce metinde olduğu üzere “*This convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State*” (Bu sözleşme, devlet yönetiminde görev alan kamu görevlilerinin konumuyla ilgili olmadığı gibi...) açık yazılmamıştır.”

2.10.3.2. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Sendika haklarıyla ilgili yalnızca sendika kurma ve üye olma hakkını içermektedir; “Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler

¹⁸² Kutal, (1969), a.g.m., ss. 175-176.

¹⁸³ Kutal, (1969), a.g.m., ss. 175-176.

¹⁸⁴ Mahiroğulları, (2011), a.g.m., s. 68.

¹⁸⁵ Mahiroğulları, (2011), a.g.m., s. 68.

¹⁸⁶ Mahiroğulları, (2011), a.g.m., s. 68.

uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.” şeklinde belirtilmiştir.

Diğer sendikal haklarla ilgili bilgiler içermemektedir ve sendikal haklardan olan grev eylemini gerçekleştirilmesi durumuyla ilgili “Disiplin Cezalarının Çeşitleri ile Ceza Uygulanacak Fiil ve Haller” başlıklı maddesinde (125/E-a. Md.); “İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak” memuriyetten çıkarma cezası ile cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

2.10.3.3. 1971 Anayasal değişikliği ve kamu görevlileri sendika yasağı

624 sayılı Kanunla sendikalaşmaya başlamış olan kamu görevlileri, altı yıl sonra 1961 Anayasa'da yapılan değişikliklerle bu haklar ellerinde geri alınmıştır. Yapılan değişiklikte Anayasada (46. Md.) belirtilen sendika hakkındaki “çalışanlar” ibaresi “işçiler” olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik 22.09.1971 tarih 1488 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Ayrıca, 119. maddeye kamu görevlilerinin “siyasi partilere üye olma yasağı” yanı sıra “sendikalara üye olamayacakları” hükmü eklenmiş. Böylece sendikaların faaliyetleri sona erdirilmiştir.¹⁸⁷

2.10.4. 1982 Anayasası ve Sendikal Haklar

1982 Anayasasının ilk dönemlerinde (51. Md.) "Sendika Kurma Hakkı" sadece "işçiler ve işverenlere" tanınmış ve kamu görevlileri için bir düzenleme yapılmamıştır.

20 Ekim 1991 Genel Seçimleri öncesinde bazı siyasal partilerin (DYP-SHP) seçim bildirgelerinde kamu görevlilerine sendikal haklarının verileceğini taahhüt etmesi, sendikacılık alanında önemli bir etki yaratmıştır. Seçimlerden sonra dönemin Hükûmeti kamu görevlilerinin sendikalaşması ile Danıştay'a başvurarak; "Anayasa'nın 51. maddesinin kamu personelini de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanıp

¹⁸⁷ Abdurrahman Benli. (2003). *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları*. Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, s. 93; Mahiroğulları, (2011), a.g.m., ss. 61-87.

yorumlanamayacağı" konusunda görüş istenmiştir. Danıştay I. Dairesi, 22 Nisan 1992 tarihli oybirliğiyle verdiği kararda, Anayasa'nın 51. maddesinin kamu görevlilerinin örgütlenmesine engel teşkil etmeyeceğini belirtmiştir.¹⁸⁸

23 Temmuz 1995'te çıkarılan 4121 sayılı Kanunla, Anayasanın 53. Maddesine eklemeler yapılarak kamu görevlilerine "sendika kurma ve toplu görüşme hakkı" tanınmıştır.¹⁸⁹ Anayasada yapılan bu değişiklikten ve 18 Nisan 1999 Genel Seçimleri sonrasında kurulan DSP-MHP-ANAP Koalisyon Hükûmeti¹⁹⁰ tarafından ve 25.06.2001 tarihinde kabul edilerek 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun kamu görevlileri sendikalarının "kuruluş esasları ve organlarını; üyelik ve güvencelerini, faaliyetler, yasaklar ve idari kurullarını, toplu görüşme hususunu, sendika ve konfederasyonların gelir, gider ve denetimini" düzenlemiştir.

2.10.4.1. 2001 Anayasal değişiklik ve 4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerin sendikal hakları

2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 51. Madde belirtilen sendika kurma hakkı "işçi ve işveren" değiştirilerek "çalışanlar ve işverenler" olarak belirtilmiştir. Yine aynı maddede "*sendika kurma hakkının ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği ve hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usullerin*" kanunda gösterileceği açıklanmıştır. Toplu sözleşmenin geçerli olmadığı bu dönemde toplu görüşme olarak bahsedilip devam ettirilmiştir.

¹⁸⁸ Mesut Gülmez, (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku (1. b.). TODAİE Ankara, s. 154.

¹⁸⁹ 1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, (1995), Kanun No: 4121, Kabul Tarihi: 23.07.1995: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22355.pdf> (20.09.2020); Fikret İlgez, (2001), Anayasa Değişiklikleri: <http://www.inadina.com/inadeski/sayi12/anayasa1.htm> (20.09.2020)

¹⁹⁰ Mahiroğulları, (2011), a.g.m., s. 66.

2.10.4.2. 2010 Anayasal değişikliklerle sendikal haklar

5982 sayılı Anayasa değişiklik paketiyle 1982 Anayasasının çalışma hayatını düzenleyen kamu görevlilerini ilgili maddelerinde önemli değişiklikler yapılmıştır.¹⁹¹

Buna göre;

Anayasanın 53. Maddesine ek fıkra getirilerek “memurlara ve diğer kamu görevlilerine, toplu sözleşme yapma hakkı” tanımlanmıştır. Toplu sözleşmelerde anlaşmazlık durumunda, son söz kamu görevlileri temsilcilerinin de içinde bulunduğu “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu”na verilmiştir. Böylelikle Bakanlar Kurulunun son sözü söyleme yetkisi kaldırılmıştır ve “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” kararlarının kesin olacağı hükmüne bağlanmış ve yargı yoluna gidilmesi de kapatılmıştır.¹⁹²

4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”nun bu anayasal değişikliği paralelinde 6289 sayılı Kanunla, birçok maddesi değiştirilerek “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” adıyla 4 Nisan 2012 tarihinde kabul edilmiştir. Değişiklikler kısaca şöyle belirtilmiştir¹⁹³:

- *“Bağlayıcılığı olmayan toplu görüşme sisteminin yerine toplu sözleşme sistemine geçildi.*
- *Sendika ve konfederasyonların yetki ve faaliyetleri, toplu sözleşme sistemine uyum sağlamak amacıyla yeniden düzenlendi.*
- *Sendikaların kuruluşu ve işleyişi kolaylaştırıldı.*
- *Sendikalara üye olabilecek kamu görevlilerinin kapsamı genişletildi.*
- *Sendika kurucusu olmak için yıl şartı kaldırıldı. Aday memurların da sendika kurucusu olmalarının önü açıldı.*
- *Sendika kurucularından nüfus cüzdanı örneği ve ikametgâh gibi belgeler artık istenmeyeceği belirtildi.*
- *Sendika ve konfederasyonların olağan genel kurul toplantılarının süresi azami dört yıla çıkarıldı.*

¹⁹¹ Güler, (2014), a.g.m., s. 218.

¹⁹² Bülent Yücel. (2012). 5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun 1982 Anayasası’nın “Hukuk Devleti” Anlayışına Etkisi. Türkiye Barolar Birliği Dergisi (100), s. 92.

¹⁹³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2012). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 2012, ART Reklam Ltd. Şti, (Editör: Muhammet Ergün), Ankara, ss. 11-13.

- *Sendika ve konfederasyonların üyelik ödenti oranları tüzüklerinde gösterileceği belirtildi.*
- *Sendika ve konfederasyonlar uluslararası kuruluşların kurucusu veya üyesi olabilmelerine olanak sağlandı.*
- *Sendikalar şube kuramadıkları yerlerde il ve ilçe temsilcilikleri açma imkanı getirildi.*
- *Bir işyerinde en fazla üyeye sahip sendika dışındaki sendikalar, sendika işyeri temsilcisi belirleyebilecekleri belirtildi.*
- *Sendika yönetici ve temsilcilerinin izin hakları yeniden düzenlendi ve işyeri sendika temsilcilerinin haftalık izin süreleri iki saatten dört saate çıkarıldı.*
- *Üye sayısı yüz ve daha fazla olan il temsilcileri ile üye sayısı 50'den fazla olan ilçe temsilcileri 4'er saat haftalık izin kullanabilecekleri şeklinde düzenleme yapıldı.*
- *İşyeri sendika temsilcisi görevlendirilmesi için işyerinde en az 20 kamu görevlisi bulunma şartı ve sendika şubelerinin genel kurullarını delegelerle yapması için aranan 500 üye şartı kaldırıldı.*
- *Özel güvenlik görevlileri ile 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ve yardımcılarının sendika üyesi olma yasağı kaldırıldı.*
- *Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışındaki kadro ve pozisyonlarda çalışanların tamamı kamu görevlisi sayıldı.*
- *Kamu personelini ilgilendiren genel nitelikli konularda istişareye imkân veren Kamu Personeli Danışma Kurulu oluşturuldu.*
- *Kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları toplu sözleşme ile belirlemelerine ve Toplu sözleşmede uzlaşmaya varılamaması halinde Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulabilecekleri belirtildi.*
- *Emekli kamu görevlileri, toplu sözleşme de belirlenen aylık ve taban aylık katsayılarının emekli maaşlarına yansıtılması suretiyle toplu sözleşmeden faydalanmaları sağlandı*
- *Toplu sözleşme primi, toplu sözleşme ikramiyesi adını alacak şekilde düzenleme yapıldı."*

2.10.4.3. KHK'ler kapsamında sendikal haklarda yapılan değişiklikler

2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmesiyle 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bakanlık sayısı 25'ten 16'ya düşürülmüş ve Bu düzenlemelerin önemli bir bölümü sendikaları ve çalışanları etkilemiştir.¹⁹⁴ Bunu takiben 703 sayılı KHK çıkarılıp 4688 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır.

703 sayılı KHK'nin 197. maddesiyle 4688 sayılı Kanunun 7 maddesi ile değişiklik yapıp ve bir geçici madde ilave edilmiştir. Buna göre 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu”nun 2,15,19,21,24,29,34. Maddeleri değiştirilmiş ve “Geçici Madde 15” eklenmiş. Değişikliklerin bazılarında kelimeler, bazılarında ise esas sayılabilecek düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Kamu Personeli Danışma Kuruluna kamu kurum ve kuruluşlarından kimlerin katılacağı Cumhurbaşkanınca belirleneceği gibi esaslı sayılan düzenlemeler yapılmıştır. Esasa ilişkin değişiklikler şunlardır;

4688/21 maddesinde “Kamu Personeli Danışma Kuruluna” bundan sonra kamu kurum ve kuruluşlarından kimlerin katılacağı Cumhurbaşkanınca belirleneceği belirtilmiş.

4688/29. Maddesinde “Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisinde” değişiklik yapılmış ve yeni düzenlemede “Kamu İşveren Heyeti, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur” denilmiş.

4688/34. Maddede Kamu Görevlileri Hakem Kurulunda değişiklik yapılmıştır. Buna göre daha önce bakanlıklar ve devlet personel başkanlığından görevlendirilen toplam dört üye “Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye” şeklinde değiştirilmiştir. Daha önce Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye de aynı şekilde “Cumhurbaşkanınca” seçileceği belirtilmiş.

Geçici madde 15'te ise özellikle bakanların birleşmesi nedeniyle bazı hizmet kollarında birleşme olacağı için buna ilişkin düzenlemede; hizmet kolları değişse de

¹⁹⁴ Öz Orman- İş Sendikası. (2019). 4. Olağan Genel Kurul Faaliyet Raporu. (Türkiye ve Dünya Gündemi), II. Kitap, s. 210.

personelin değişme talebi hariç olmak üzere 15 Mayıs 2019 tarihine kadar aynı hizmet kolunda sayılmış.

Ek olarak 703 KHK'den önce çıkarılan 682 sayılı KHK ile 4688 sayılı Kanunun 15. maddesine ek getirilerek “Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erlerin” sendikaya ye olamayacakları ve kuramayacakları eklenmiştir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKKI, ÖRGÜTLENMESİ VE KURULUŞU

Türk hukukunda “sendika hakkı” kamu görevlilerine; 1961, 1982 anayasalarında tanınmıştır. Son olarak 4688 sayılı Kanunla da yasal zemine oturtulmuştur. Her zaman değişikliğe uğramış olan sendika hakkında gelişmelerde yaşanmıştır. İlk bölümde tarihsel gelişimini açıklamıştık. Bu bölümde ise sendikal hak olan “sendika kurma ve toplu sözleşme” detaylı anlatılıp, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan kanun hükmündeki kararnamelerle yapılan değişiklikler anlatılacaktır.

3.1. 4688 Sayılı Kanun’da Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması

Kamu görevlileri sendikası; kamu görevlilerinin “ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları” sendikalar ve konfederasyonlardır. Sendikaların ve konfederasyonlar için gerekli bildirme ve yönlendirmeler 4688 sayılı Kanunla düzenlemektir. Bunun içerisinde kuruluşlarından, toplu sözleşmelerine kadar birçok konuda bilgilendirme yapılmıştır.

3.2. Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluşu ve Aşamaları

3.2.1. Kuruluş Esasları

3.2.1.1. Hizmet kolu

4688 sayılı Kanun, 2821 sayılı Kanundaki (6356 Kanun) iş kolu esasına benzer “hizmet kolu” esası göre bir düzenleme getirerek sendikalaşmaya yer vermiştir.¹⁹⁵ Bunun sebebiyse kamu görevinin nitelinden kaynaklandığı savunulmaktadır.¹⁹⁶ 4688 sayılı Kanun’un 4. maddesinde de kamu görevlisi sendikasının; yalnızca “hizmet kolu” esasına ve “kamu işyerlerinde çalışan kamu görevlileri” tarafından kurulacağı belirtilip. Hizmet kolları 4688 sayılı Kanun’un 5. Maddede on bir hizmet kolu olarak sıralanmıştır: “*Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri, Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri, Sağlık ve sosyal hizmetleri, Yerel yönetim hizmetleri, Basın, yayın ve iletişim hizmetleri, Kültür ve sanat hizmetleri, Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri, Ulaştırma hizmetleri, Tarım ve ormancılık hizmetleri, Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri, Diyanet ve vakıf hizmetleri*”.

Hizmetlerin girdikleri hizmet kolları, kamu görevlileri sendikaları konfederasyonların görüşü alınarak; “Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığınca birlikte hazırlanacak” yönetmelikler ile belirlenip.¹⁹⁷ Bir işyerinin girdiği hizmet kolu itirazı ise 4688 sayılı Kanunda yer almayıp, yine bu kanunun 43. maddesinde yapılan yönlendirme ile 2821 Sendikalar Kanunu’nun (6356 sayılı Kanunun) uygulanacağı belirtilmektedir.¹⁹⁸

3.2.1.2. Serbest kuruluş

Kuruluş esaslarından diğer bir başlık ise serbestçe kurulmalarıdır. Bu konuyla ilgili yine 4688 sayılı Kanunda (6/1.Md. ve 4/1. Md.); “kamu görevlileri sendika ve

¹⁹⁵ A. Can Tuncay. (2010). *Toplu İş Hukuku*. Beta Yayınevi, İstanbul, s. 366.

¹⁹⁶ Melda Sur. (2011). *İş Hukuku Toplu İlişkiler* (4. b.). Turhan Kitabevi, Ankara, s. 212.

¹⁹⁷ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 41/f.

¹⁹⁸ Tuncay, (2010), a.g.e., s. 366.

konfederasyonları önceden izin almaksızın serbestçe ve gönüllü olarak hizmet koluna” göre kurulmaktadır.

3.2.2. Kuruluş İçin Gerekli Şart ve Süreç

İlk olarak sendikanın kurulması veya kurucusu olmak için kamu görevlisi olmak gerekmektedir. Kanunun ilk yıllarında kurucu olabilmek için “en az iki yıldan beri kamu görevlisi” olarak çalışması gerektiği belirtmiştir.¹⁹⁹ Fakat “4/4/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunun değişikliğiyle en az iki yıldan beri” ibaresi çıkarılarak bu şart kaldırılmıştır. Kurucu olabilmek içinde sadece “kamu görevlisi” olmasının yanında birtakım şartlar vardır.²⁰⁰ Bu şartlar 4688 sayılı Kanunda yer almamaktadır. Fakat 43. Maddesinde “*Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2821 sayılı Sendikalar Kanunu (6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu), 2908 sayılı Dernekler Kanunu, 743 sayılı Türk Medeni Kanunu (4721 sayılı Türk Medeni Kanunu) ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacaklar hakkında kamu görevlilerinin tabi oldukları personel kanunlarının ilgili hükümler uygulanır.*” açıklamasına yer vererek; Bununla ilgili 6356 sayılı Kanun’un 6. Maddesi kamu görevlileri içinde geçerli olacağı varsayılmıştır.²⁰¹

Kuruculuk şartları²⁰²: “Fiil ehliyetine sahip, fiilen çalışan, gerçek veya tüzel kişiler sendika kurma hakkına sahip” olması gerekmektedir. Bunların arasında “26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 53’üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama ve kaçakçılık suçlarından birinden mahkûmiyeti bulunanlar sendika kurucusu olamaz.” ibaresi de yer almaktadır.²⁰³

Yukarıdaki şartlar sağlandığında kurulacak olan “sendika ve konfederasyon” izin almadan kurulabilmektedir. Fakat “Kamu Görevlisi Sendikası”nın kaç kişi ile

¹⁹⁹ 4688 Sayılı Kanun, (2001), Md. 6/2.

²⁰⁰ Hakan Cindemir. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 16(1), s. 101.

²⁰¹ Cindemir, (2017), Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ..., a.g.m., s. 101.

²⁰² 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (2012) Md. 6.

²⁰³ Cindemir, (2017), Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ..., a.g.m., s. 101.

kurulacağı hakkında da kesin bilgi yoktur. Bununla ilgili 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda (56. Md.) “en az yedi kamu görevlisinin bulunması” gerektiğinin işaret edilmektedir.²⁰⁴

Sendikanın tüzel kişilik kazanması için 4688 sayılı Kanunun 6. Maddesinde belirtilen, “sendika tüzüğü ve kamu görevlisi olduklarını gösterir belge ile sendikayı ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin isimlerini kuruluş dilekçeleriyle” sendika merkezinin kurulacağı ilin valiliğine verilmesi gerekmektedir. Konfederasyon kuruluşlarında da benzer şekilde yapılarak “konfederasyon tüzüğü ile sendikaların konfederasyon kurulmasına ilişkin kurucular kurulu kararını ve konfederasyonu ilk genel kurula kadar sevk ve idare edeceklerin isimlerini” konfederasyon merkezinin kurulacağı ilin valiliğine verilmektedir. Onaylanması durumunda valilik, tüzük ve belgelerin birer örneğini 15 iş günü içinde “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına” göndermektedir.

Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde zorunlu tutulan hususlar²⁰⁵:

- a) Sendika veya konfederasyonun adı, merkezi ve adresi.*
- b) Sendika veya konfederasyonun amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdürülecek çalışma konuları ile çalışma usulleri.*
- c) Sendikanın faaliyet göstereceği hizmet kolu.*
- d) Sendika kurucularının ad ve soyadları, meslek veya görevleri ve adresleri; konfederasyonu kuran sendikaların hizmet kolları ile ad ve adresleri.*
- e) Sendika veya konfederasyona üyelik koşulları, üyelikten çıkma ve çıkarılmanın usul ve esasları.*
- f) Konfederasyon, sendika ve sendika şubesi genel kurul delegelerinin belirlenmesi usulü.*
- g) Genel kurulun görev ve yetkileri, oy kullanma ve karar alma usul ve yeter sayıları ile yönetim, denetleme ve disiplin kurullarının oluşumu, bu kurulların görevleri ve toplantı usulü*

²⁰⁴ Sur, (2011), a.g.e., 213.

²⁰⁵ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 7.

h) Sendika veya konfederasyonun genel kurul dışındaki zorunlu organlarına üyelerin seçilme usulü, asil ve yedek üye sayısı, görev ve yetkileri. ı) Sendika veya konfederasyonların yöneticilerinde aranılacak şartlar.

j) Sendika şubelerinin nasıl kurulacağı, görev ve yetkileri, genel kurulların toplantılarına ve kararlarına ilişkin usul ve esaslar ile sendika genel kurulunda şubelerin temsil şekli.

k) Üyelik ödentisinin oranı.

l) Sendika veya konfederasyonun iç denetim usulü.

m) Harcamaların nasıl yapılacağı, yetkilerin nasıl verileceği ve yetki sınırları.

n) Tüzüğün değiştirilmesi usulü, yapılacak ilk genel kurula sunulması ve geçmişe etkili olmaması kaydıyla ilgili makamlarca veya mahkemelerce kanuna aykırı görülerek düzeltilmesi istenen tüzük hükümlerinin değiştirilmesi için yönetim kuruluna yetki verilebilmesi.

o) Sendika veya konfederasyonun feshi, kendiliğinden dağılması, başka bir sendika veya konfederasyonla birleşmesi veya mahkeme kararıyla kapatılması hallerinde mal varlığının tasfiye usulü.

p) Sendika veya konfederasyonun zorunlu organlarının oluşumuna kadar kuruluşun işlerini yürütmeye ve temsile yetkili geçici yönetim kurulu üyelerinin ad ve soyadları ile adresleri.

r) Sendika ve konfederasyon temsilcilerinin seçiminde yetkili kurulun belirlenmesi, temsilcilerin nitelikleri ve görevden alınma usulü. s) Gelirlerini ne şekilde muhafaza edecekleri ve zorunlu giderleri için kasalarında tutacakları azamî nakit mevcudu.

t) Demirbaşların satış ve terkininde uygulanacak usul ve esaslar”

Bu esaslar çerçevesinde sendika tüzüğün veya belgelerin kanuna aykırılığı tespit edilmesi halinde ilgili valilik eksiklik veya düzeltmeler bir ay içinde tamamlanmasını istenmektedir. Gereken tamamlama ve düzeltmeler yapılmadığı takdirde valilik; “sendika veya konfederasyonun faaliyetinin durdurulması için bir ay içinde iş mahkemesine” başvurmuştur. Yine Mahkeme de kanuna aykırılığın giderilmesi ve eksikliğin giderilmesi için “altmış günü aşmayan” bir süre vermektedir.

Eğer bu süreç sonunda belirtilen hatalar giderilmemişse mahkeme doğrudan sendika veya konfederasyonun kapatılmasına karar vermektedir.

3.2.3. Örgütlenme

Kamu görevlilerin sendika ve konfederasyonun kurulmasında “genel kurul, yönetim kurulu, denetim kurulu ve disiplin kurulu” zorunlu tutulmuştur ve bu zorunlu olan organların yanında sendika ve konfederasyonların istedikleri organı kurabileceklerine izin verilmiştir.²⁰⁶

Örgütlenmenin oluşum sürecinde genel kurul önemli bir yer tutarak, detaylandırılmıştır. Sendika, şube ve konfederasyonun en üst irade ve karar organı olarak tanımlanan genel kurul; sendika üyelerinin arasından “yargı gözetimi altında serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre” seçilerek yapılmaktadır.²⁰⁷ Sendika şubesi ve üye sayısı bini aşan sendikaların genel kurulları “delegelerle” yapılmaktadır. Delegeleri seçimi ise: “sendika üyeleri tarafından gizli oy, açık sayım ve döküm esasına ve sendika tüzüğündeki hükümlere göre” seçilmektedir.²⁰⁸ Konfederasyonların genel kurulu ise yine delegelerden oluşmaktadır.

Genel kurul toplantıları, sendika veya konfederasyon tüzel kişiliklerini kazandıktan sonra altı ay içinde yapılması ön görülmektedir. Sonrasında “olağan genel kurul toplantıları” dört yılı aşmamak kaydıyla tüzüklerinde belirtilen sürelerde yapılmaktadır. Olağanüstü genel kurul toplantıları ise yönetim kurulu veya denetleme kurulunun gerekli gördüğü durumlarda toplanmaktadır. Bunun yanında genel kurul üye veya delegelerinin beşte birinin yazılı isteği üzerine de genel kurul en geç altmış gün içinde toplanmaktadır.²⁰⁹ Genel kurullar kararları ise karar yeter sayısı veya toplantı yeter sayısına göre katılan üye veya delege sayısının salt çoğunluğuna göre kesinleştirmektedir.

Genel kurulların görev ve yetkileri şu şekilde sıralamıştır²¹⁰:

a) “Organların seçimi.

²⁰⁶ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 8/1-2.

²⁰⁷ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 11.

²⁰⁸ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 9.

²⁰⁹ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 10.

²¹⁰ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 12.

- b) Tüzük değişikliği.
- c) Yönetim ve denetleme kurulu raporlarının görüşülmesi ve aklanması.
- d) Yönetim kurulunca hazırlanan çalışma programı ve bütçenin görüşülerek karara bağlanması.
- e) Sendika ve konfederasyonların tüzüklerinde belirtilen konularda yönetim kuruluna yetki verilmesi.
- f) Taşınmaz malların satın alınması veya mevcut taşınmaz malların satılması konusunda yönetim kuruluna yetki verilmesi.
- g) Sendika ve konfederasyon yönetim kurulu üyelerine verilecek her türlü ücret ve diğer görevlilerin huzur hakkı ve yolluklarının belirlenmesi.
- h) Sendika şubesi açma, şubeleri birleştirme veya kapatma; sendika şubesi açma ve başlangıçtaki kuruluş şartlarını kaybeden şubeleri kapatma konularında yönetim kuruluna yetki verme.
- i) Aynı hizmet kolunda bulunmak koşuluyla başka bir sendika ile birleşme ve katılma.
- j) Başka bir konfederasyonla birleşme ve katılma.
- k) Konfederasyonlara üye olma veya üyelikten çekilme.
- l) Amaçlarına uyan uluslararası kuruluşlara üye olma veya çekilme.
- m) Fesih kararı verme.
- n) Mevzuatta veya sendika tüzüklerinde genel kurulca yapılması belirtilen diğer işlemlerin yerine getirilmesi ve herhangi bir organın görev alanına girmeyen konuların karara bağlanması. Şube genel kurulları sadece yukarıdaki (a), (c) ve (n) bentlerinde belirtilen görevlerini yerine getirirler.”

3.3. Olağanüstü Hâl Döneminde Kamu Görevlileri Sendikal Haklarında Yapılan Değişiklikler

15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra ülkemizde Cumhurbaşkanın Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun 2016/9064 sayılı Kararıyla 20.07.2016 tarihinde “olağanüstü hâl” ilan edilmiş ve TBMM tarafında ertesi gün olağanüstü hâl

kararlaştırılarak onaylanmıştır.²¹¹ Olağanüstü hâl ilanına neden olan durumu en kısa sürede ortadan kaldırmak için tedbirler alınmış ve normal sürece geri dönölmesi için olağanüstü kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır.

Kanunlarımız dahilinde olağanüstü hallerde “*vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlölükleri*” ile 1982 Anayasasının 15’inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda “*temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütölleceğı kanunla*” düzenleneceğı belirtilmiştir.²¹²

Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan kararnameler ile yapılan değışiklikler:

Olağanüstü hal döneminde çıkarılan KHK ile konumuz dahilinde kamu görevlileri sendikalarında bir çok değışiklik yapılmış ve öncelikle sendikaya üye olamayacak listesi güncellenip eklemeler yapılmış ve kamu görevlileri ihraç edilip sendikalar kapatılmıştır. Bu bahsedilen konularda çıkarılan KHK’lar aşağıda incelenecektir ve sonraki başlıklarda detaylı anlatılacaktır.

2/01/2017 tarihli 682 KHK (36. Md.) ile 4688 sayılı Kanuna madde 15’e (1) ek fıkra eklenerek “Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve erler” üye olamayacakları ve sendika kuramayacakları belirtilmiştir. 31/01/2018-7068 sayılı Kanun (36. Md.) ile aynen kabul edilip devam ettirilmiş.

Yine sendikaya üye olmayacak 15. madde başlığı altında 2/7/2018 tarihinde 703 sayılı KHK (197. Md.) ile ilk fıkrada değışiklik yapılarak “Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağılı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağılı kuruluşlarında, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri” genişletilmiştir. Öncesinde yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri” olarak belirtilmekteydi.

703 sayılı “Anayasada Yapılan Değışikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değışiklik Yapılması Hakkında

²¹¹ 21/07/2016 tarihli ve 1116 Karar, 22/07/2016 tarihli ve 29778 sayılı Resmi Gazete

²¹² 1982 Anayasası, (1982), Md. 19.

Kanun Hükmünde Kararname” (197. Md.) ile “4688 sayılı Kanun (34/b. Md.)” da kamu görevlileri hakem kurulu “Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye” şeklindeki açıklamayı “Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye” olarak değiştirilmiştir.

Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisinde²¹³ de 703 KHK (md 197) ile değişiklik yapılarak Kamu İşveren Heyeti, “*Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanu yardımcısı veya bakanın başkanlığında, Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden*” oluşacağı belirtilmiştir. Değişiklik öncesinde Devlet Personel Başkanlığına bağlı olan Bakanın başkanlığındaki kamu kurum ve kuruluşları açıkça belirleyerek temsilciler açıklanmıştır; “*Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcileri*”.

703 KHK ile 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleme Kanuna” geçici madde (15) eklenerek ; “*10/5/2018 tarihli ve 7142 sayılı 6771 Sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Konusunda Yetki Kanununa*” dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle teşkilatları yeniden düzenlenen kamu kurum ve kuruluşlarının bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte bu Kanun gereğince dahil oldukları hizmet kollarında oluşan değişiklikler, personelin talebiyle sendika üyeliğini değiştirmesi durumu hariç olmak üzere,*

a) Bu Kanun ve buna bağlı mevzuatta yer alan sendikal haklar açısından 15/05/2019 tarihine kadar,

b) Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmeden yararlanma açısından söz konusu Toplu Sözleşmenin yürürlük süresi boyunca” uygulanmayacağından bahsedilmiştir.

²¹³ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 29.

Tablo 2. OHAL öncesi ve sonrası kamu çalışanları konfederasyonlarının üye durumu ve değişimler²¹⁴

Dosya No	Kamu Görevlileri Konfederasyonlarının Unvanı	2015 Yılı Üye Sayısı	2016 Yılı Üye Sayısı	2017 yılı Üye Sayısı	2018 yılı Üye Sayısı	2019 yılı Üye Sayısı
17	KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu)	236.203	221.069	167.403	146.287	137.606
26	TÜRKİYE KAMU-SEN (Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	445.729	420.220	395.250	394.423	413.339
52	MEMUR-SEN (Memur Sendikaları Konfederasyonu)	836.505	956.032	997.089	1.010.298	1.019.853
92	BASK (Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu)	4.360	4.655	4.226	4.160	4088
141	BİRLEŞİK KAMU-İŞ (Birleşik Kamu İş Görenleri Sendikaları Konfederasyonu)	57.365	63.990	64.248	64.730	67.273
142	HAK-SEN (Kamu Çalışanları Hak Sendikaları Konfederasyonu)	4.187	4.276	3.253	2.876	3.142
165	ÇALIŞAN-SEN (Çalışanlar Birliği Sendikalar Konfederasyonu)	0	5.499	4.548	4.601	4.567
203	TÜM MEMUR-SEN (Tüm Memur Sendikaları Konfederasyonu)	8.338	7.835	6.531	6.102	7.129
274	ANADOLU-SEN (Anadolu Eksen Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	0	781	840	693	719
322	Şehit Gazi Sen Konfederasyonu	0	0	0	0	3.284
999	BAĞIMSIZ (BAĞIMSIZ SENDİKALAR)	49.186	50.473	40.935	39.148	41.644
Genel Toplam		1.641.873	1.756.934	1.684.323	1.673.318	1.702.644

2015 de faaliyet gösteren ve sonrasında kapatılan sendikalar ve üye sayısı: DESK (Demokratik Sendikalar Konfederasyonu, 5.982 üye), CİHAN-SEN (Cihan Sendikaları Konfederasyonu, 29.000 üye), EKSEN (Eksen Sendikalar Konfederasyonu, 2.173 üye).

²¹⁴ Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Gereğince Kamu Görevlileri Sendikaları ile Konfederasyonların Üye Sayılarına İlişkin 2019, 2018, 2017, 2016 ,2015 İstatistikleri Hakkında Tebliğleri”.

Kapatılan sendikaların bazısının Olağanüstü Hal KHK'larından kapatılmış olması olağanüstü hal kanun hükmündeki kararnameleleri değerlendirmemizi gerektirmiştir.

3.3.1. 667 Sayılı Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi Doğrultusunda Sendikaların Kapatılması

Sendikalar, 23 Temmuz 2016 ve 29779 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 667 sayılı Kararname ile kapatılmıştır. Aynı zamanda yayınlanan ilk olağanüstü kararnamede sendikanın yanında “35 sağlık kurum ve kuruluşu, bin 43 özel öğretim kurum ve kuruluşuyla özel öğrenci yurdu ve pansiyonu, bin 229 vakıf ve dernek, 19 sendika, federasyon ve konfederasyonla 15 vakıf yükseköğretim kurumu” kapatıldığı bildirilmiştir. Kapatılma işlemi olağanüstü hâl süreci oluşturan örgüt ile yakınlığı bulunan kurum ve kuruluşlar arasında geliştiği önemle vurgulanmıştır.

Yukarıdaki belirtilen kurumların olağanüstü hal kararnamesiyle kapatılmasının yanında söz konusu kapatılan kurumların bunlarla sınırlı kalmayacağı, yeni tespit edilecek kurumların ilgili bakanlıklarda bakan tarafından oluşturulacak komisyonun teklifi üzerine “bakan onayı” ile kapatılacağı belirtilmiştir.²¹⁵ Asıl konumuz olan sendika ve konfederasyonu kapatılması da buna dahil olmuştur. “Bakan'ın onayı” ile sendikanın kapatılması “sendikanın kapatılma” konusunu beraberinde detaylandırılması gereken bir durum haline getirmiştir.

Normal süreçlerde kamu görevlileri sendikası; Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı faaliyetlerde bulunması ve Anayasada belirtilen hükümlere aykırı olması durumlarında merkezinin bulunduğu Cumhuriyet Başsavcısının istemi üzerine iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkeme kararıyla kapatılmaktadır.²¹⁶

Diğer şekilde sendikanın feshi ise Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenleme yapılmadığından, genel kurul kararı Türk Medeni Kanunu md.78 ile Sendikalar Toplu İş Sözleşmesi Kanun md.13/3' de belirtilen yetersayı ve çoğunlukla alınmaktadır. Diğer taraftan da 4721 sayılı TMK

²¹⁵ 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, (2016), Md.2(3).

²¹⁶ 4688 sayılı KGSTSK, Md. 37.

md.87’ de belirtilen hallerde kamu görevlileri sendikalarının kendiliğinden sona ereceği belirtilmiştir.²¹⁷

“Madde 87- Dernekler, aşağıdaki hâllerde kendiliğinden sona erer:

- 1. Amacın gerçekleşmesi, gerçekleşmesinin olanaksız hâle gelmesi veya sürenin sona ermesi,*
- 2. İlk genel kurul toplantısının kanunda öngörülen sürede yapılmamış ve zorunlu organların oluşturulmamış olması,*
- 3. Borç ödemede acze düşmüş olması,*
- 4. Tüzük gereğince yönetim kurulunun oluşturulmasının olanaksız hâle gelmesi,*
- 5. Olağan genel kurul toplantısının iki defa üst üste yapılamaması. Her ilgili, sulh hâkiminden, derneğin kendiliğinden sonra erdiğinin tespitini isteyebilir.”*

Diğer taraftan olağanüstü hal kararnamesi ile sendikanın kapatılmasının İLO ve AHİS kararlarında değerlendirdiğimizde; Öncelikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde olağanüstü hal döneminde insan hakları sözleşmesine aykırımı tedbirler alınacağı belirtilmektedir. Belirtilen o madde de (md. 15) şu hükümler yer almaktadır.

“Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci Taraf, durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, bu Sözleşme’de öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir.

2. Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında 2. maddeye, 3. ve 4. maddeler (fıkra 1) ile 7. maddeye aykırı tedbirlere cevaz vermez.

3. Aykırı tedbirler alma hakkını kullanan her Yüksek Sözleşmeci Taraf, alınan tedbirler ve bunları gerektiren nedenler hakkında Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne tam bilgi verir. Bu Yüksek Sözleşmeci Taraf, sözü geçen tedbirlerin yürürlükten kalktığı ve Sözleşme hükümlerinin tekrar tamamen geçerli olduğu tarihi de Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne bildirir.”

²¹⁷ Hükmü bulunmayan hallerde madde 43 bakıldığında yönlendirmede bulunarak; bu belirtilen hükümlerin geçerliği olduğu vurgulanmaktadır.

örgütlenmeleri izole etmede ve faaliyetlerini askıya almada bulunmadığına dair derin bir inancını ifade etmiştir. Tam tersine, ancak özgür ve bağımsız sendikal örgütlerin gelişmesi ve bu örgütlerle yapılan müzakereler yoluyla, hükümet bu tür sorunlarla başa çıkabilir ve onları çalışanların ve milletin yüksek çıkarlarına uygun biçimde çözebilir.”

Sendikaların olağanüstü hâl kararnameşi ile kapatılması sürecini ulusal düzeyde hukuki nitelendiğı incelendiğinde de ilk olarak olağanüstü kararnamelerin nasıl çıkarıldığına ve özelliğine bakılması gerekmektedir.

3.3.1.1. Olağanüstü hal

Olağanüstü Hâl tanımı doktrinde kavramsal olarak²²⁰: “belli sebeplerin ortaya çıkması halinde temel hak ve özgürlüklerin geçici olarak, kısmen veya tamamen durdurulmasına vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlölükleri getirilmesine olanak sağlayan olağanüstü yönetim usulü” olarak tanımlanmıştır. Özellikle anayasal düzeni korumak ve savunmak amacı barındıran olağanüstü hal yönetim usulü; “olağanüstü hâl ilanına neden olan durumu en kısa sürede ortadan kaldıracak tedbirleri alarak ve olağanüstü hâl ilanı öncesi döneme geri dönmeyi” sağlamaktadır.²²¹

1982 Anayasamızın 119 maddesine göre ülkemizde olağanüstü halin hangi durumlarda ilan edileceğı belirtilmiştir;

“Cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.”

²²⁰ Metin Günday. (2011). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). İmaj Yayınevi, Ankara, s. 317; Murat Buğra Tahtalı. (2019). Türk Hukukunda Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Kamu Görevinden İhraç Edilen Personelin OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonu Sonrasında İdari Yargıya Başvurma Süresi Sorunu. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, ss. 728-744.

²²¹ Anayasa Mahkemesi Kararı (2019), Esas Sayısı: 2018/92 Karar Sayısı :2019/67 Karar Tarihi: 25/7/2019 R.G. Tarih – Sayı: 31/10/2019 – 30934.

1982 Anayasamızda olağanüstü hâl ile ilgili bir öncekine tanıma göre farklılıklar içermektedir. Bu farklılık içerisinde “Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra” ibaresi kaldırılmıştır.²²²

Yine anayasamızın 119 maddelerine göre²²³: “olağanüstü hâl ilanı kararı verildiği gün Resmî Gazetede yayınlanıp ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına” sunulmaktadır. Eğer TBMM tatilde ise derhal toplantıya çağırılmaktadır. TBMM Olağanüstü Hâl sürecinde gerekli gördüğü takdirde süreyi kısaltıp, uzatabilmektedir. Uygun gördüğü taktirde olağanüstü hâl kaldırabilmektedir. Uzatmayı gerektirecek durum olursa TBMM her defasında dört ayı geçmemek üzere Cumhurbaşkanının talebiyle uzatılabilmektedir.²²⁴

Diğer taraftan olağanüstü hal sürecinden sonra “olağanüstü hal” durum yönetimini incelediğimizde 1982 anayasasında “olağanüstü hâl ve sıkıyönetim” şeklinde olağanüstü yönetim usulleri 16 Nisan 2017 halkoylamasıyla kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan ve ilk olan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda, Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe giren değişiklikler kapsamında²²⁵, “olağanüstü yönetim usulleri” kaldırılmıştır. İkinci olağanüstü hâl nedenleri; “şiddet olayları yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” ve tüm sıkıyönetim ilan nedenleri tek bir “olağanüstü hal yönetimi” başlığı altında toplanmıştır.²²⁶

3.3.1.2. Olağanüstü hal döneminde kararname çıkarılması ve özelliği

Olağanüstü kararnameler öncelikle Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktaydı.²²⁷ Yeni hükümlerde olağanüstü kanun hükmünde kararnameler Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılmaktadır.²²⁸ Bunun yanında Olağanüstü Hal döneminde çıkarılan KHK’lerde durumun gerektirdiği ölçüde “temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabileceği ve bunlar

²²² 1982 Anayasası, (1982), Md. 120.

²²³ Anayasal değişiklik öncesi bu belirtilenler md. 121’de belirtilmekteydi.

²²⁴ 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, (1983), Md. 3.

²²⁵ Ahmet Nohutçu, (2018). Anayasa Hukuku (2. Baskı, Cilt I). Savaş Yayınevi, Ankara s. 307.

²²⁶ 1982 Anayasası’ndaki 120 ve 122 maddeleri 119’a dahil edilmiştir.

²²⁷ 1982 Anayasası, (1982), Md. 121/3.

²²⁸ Yeni hükümlerde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olarak da anılmaktadır.

için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler” alınabileceği belirtilmiştir.²²⁹ Olağanüstü hal döneminde kanun hükmündeki kararnamelerin özellikleriyle ilgili Anayasa Mahkemesi 1996 ve 2016 yılındaki kararlarında şu şekilde önemli açıklanmalar yapmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 1993 yılı kararında²³⁰:

“Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (121. Md.) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'lerin bir yetki yasasına dayanmaları zorunludur. KHK'ler, yasa gücünü dayandıkları yetki yasasından alırlar. Bu nedenle KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.”

Anayasa mahkemesinin 2016 yılında verdiği iptal kararları²³¹:

“Olağanüstü hâl KHK'lerinin denetiminde Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi de bu kapsamında olduğu ve nitekim anılan cümlede yer alan (... olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.) hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları” Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştır.

Görüldüğü gibi olağanüstü kararname ile sendikanın kapatılma kararları Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimi dışında kalıp Cumhurbaşkanın ve TBMM yetkisine bağlı olmuştur. Burada sendikaların kapatılması olağanüstü kanun hükmünden kararnamenin niteliğinden kaynaklandığı da görülmektedir.

3.3.1.3. Olağanüstü kararname ile diğer mevzuatlarda değişiklik yapılması

Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle diğer mevzuatta değişiklik yapıp yapılamayacağı doktrinde tartışmalıdır. Fakat yaptığımız araştırmalarda olağanüstü hâl kapsamında kabul edilen kanun hükmünde

²²⁹ 1982 Anayasası, (1982), Md. 15.

²³⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 1993/32 Karar Sayısı: 1993/32 Karar Günü: 6.10.1993 R.G. Tarih-Sayı: 10.11.1993-21754.

²³¹ Anayasa Mahkemesi Kararları 12/10/2016 tarihli E.2016/166, K.2016/159 ile E.2016/167, K.2016/160 ve 2/11/2016 tarihli ve E.2016/171, K.2016/164 ile E.2016/172, K.2016/165.

kararnameleriyle, mevzuatta değişiklik yapılabileceğini, kanunlara aykırı önlemler alınabileceğini göstermektedir.

Yukarıdaki sebeple, söz konusu kanun hükmünde kararnameler için yetki kanunu gerekmediği gibi temel hak ve hürriyetlerin kısmen veya tamamen durdurulması ve Anayasa’da yer alan güvencelere aykırı tedbirler alınması bu tür yönetim mantığının bir gereğidir. Zira olağanüstü hâlin yönetim ve hukuk devleti mantığı, olağan dönemden oldukça farklıdır.²³² Dolayısıyla, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle, kanunlarda değişiklik yapılamayacağını ileri sürmek, her şeyden önce AY. m. 15’te yer alan, Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabileceği ifadesine aykırı olmaktadır.

Diğer Taraftan doktrinde hâkim olan görüşte de olağanüstü hâl kapsamında kabul edilen kanun hükmünde kararnamelerle, Olağanüstü Hâl Kanunu başta olmak üzere, diğer kanunlarda ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasının mümkün olduğunu kabul etmektedir.²³³ Çünkü; olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleriyle, olağanüstü hâle yol açan sebeplerin ve durumun ortadan kaldırılması amaçlamaktadır.²³⁴

3.3.1.4. Olağanüstü hal sürecinde valilerin yetkisi

Bir ilde devleti temsil eden en yetkili yönetim görevlisi²³⁵ olan valiler olağanüstü hal sürecinde etkin rol oynamaktadır. Konumuzla bağlantılı olan valiler, olağanüstü hal sürecinde sendikaların kapalı veya açık toplantılarını, yayınlarını, yapacakları açıklamaları durdurabilmesi, erteleyebilmesi hatta yasaklayabilmesidir. Bu konuda detaylandırılabilmesi için ilk olarak valilerin bu yetkiyi nereden aldığı bilinmesi gerekmektedir.

Valiler bu yetkiyi 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunun “Olağanüstü Halin Uygulanması” başlığında (Madde 14) belirtilen kanundan almıştır.

Olağanüstü Halin Uygulanması:

²³² Mithat Konuk (2016), Olağanüstü Hal Kapsamında Yayınlanan Kanun Hükmündeki Kararnamelerin Özellikleri, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fak. Dergisi*, 65 (4), s. 2177-2194

²³³ Burhan Kuzu. (1993). Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi, *Kazancı Hukuk Yayınları*, Ankara, s. 250

²³⁴ Konuk, (2016), a.g.m., ss. 2177-2194

²³⁵ TDK, Vali: <https://sozluk.gov.tr> (30.08.2020)

- a) “Olağanüstü hâl bir ili kapsıyorsa il valisine,
- b) Bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine,
- c) Birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya bütün yurttan ilan edilmesi halinde, koordine ve iş birliği Cumhurbaşkanlığınca sağlanmak suretiyle bölge valilerine aittir. Gerekli işlemler onlar tarafından yürütülür.”

Önemli konumuz olan valilerin sendika faaliyetini durdurması, erteleme veya yasaklaması genişleterek incelediğimizde valiler yukarıda belirttiğimiz gibi sendikalar üzerinde önemli bir rol oynamaktadır.

Olağanüstü Hal Kanunumuzun 11. Maddesinde belirtildiği üzere (md. 11(m)) Valiler; “Kapalı ve açık yerlerde yapılacak toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, izne bağlamak veya toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve zamanı tayin, tespit ve tahsis etmek, izne bağladığı her türlü toplantıyı izletmek, gözetim altında tutmak veya gerekiyorsa dağıtmak” yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bu madde ile sendika toplantıları da bu kapsama girip “basın açıklaması, açık ve kapalı toplantıları ve eğitimleri” gibi Valilikler alacakları kararlarla izne bağlayabilir veya yasaklayıp dağıtabileceği düşünülmektedir.

Yine Olağanüstü Hal Kanunun 11 (e) maddesine göre ; “Gazete, dergi, broşür, kitap, el ve duvar ilanı ve benzerlerinin basılmasını, çoğaltılmasını, yayımlanmasını ve dağıtılmasını, bunlardan olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış veya çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklamak veya izne bağlamak; basılması ve neşri yasaklanan kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuayı toplatmak” şeklinde valiler sendikal gazete, dergi ve yayınları, bildiri ve duyuruları üzerinde etkin bir rol oynayıp bu belirtilen konu kapsamında yasaklama yapılabileceği, toplatılabileceği ya da izin verilebileceği şeklinde yetkisi yer almıştır.

3.3.2. Olağan Hal Döneminde Kamu Görevlilerinin İhraç Edilmesi

667 sayılı OHAL KHK’si ile “Terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu” gerekçesiyle ve ilgili bakanlığın onayı ile pek çok kamu görevlisi görevinden ihraç

edilmiştir.²³⁶ Bu ihraç işlemi doğrudan kanun gücünde olan düzenleyici bir yürütme işlemiyle gerçekleştirilmiştir.²³⁷

Görevine son verilenlerin “*bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemeyeceğini, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemeyeceğini; görevinden çıkarılanların uhdelelerinde bulunan her türlü mütevellî heyet, kurul, komisyon, yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu üyeliği ve sair görevleri de sona ermiş sayılacağı*” belirtilmiştir. Ayrıca görevlerine son verilenlerin ilgili kamu görevlilerinin silah ruhsatları ve pilot lisansları iptal edilip ve bu kişiler oturdukları kamu konutlarından veya vakıf lojmanlarından onbeş gün içinde tahliye edileceği açıklanmıştır. Diğer taraftan bu kişilerin özel güvenlik şirketlerinin kurucusu, ortağı ve çalışanı olamayacakları vurgulanmıştır.²³⁸

Sonrasında çıkarılan 668 KHK ile (2/a Madde) liste halinde yayınlanan ve listede yer alan asker kişiler “Türk Silahlı Kuvvetleri”nden çıkarılmış. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

OHAL KHK’si ile ihraç işlemlerinde ortaya çıkan artış davaları da beraberinde getirmiştir. İhraç işlemleriyle ilgili Danıştay’ın verdiği bir kararında idare mahkemeleri, “bu ihraç işlemlerinin Anayasanın 121 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan yasa gücündeki KHK’lerle yapıldığı” gerekçesiyle, ilk derece merci olarak denetlenmemiştir.²³⁹ Danıştay’ın kararında şu açıklama yer almaktadır: “*davacı tarafından, kamu görevinden çıkarılmasının Bakanlar Kurulu Kararı ile yapıldığı ileri sürülerek doğrudan Danıştay’da dava açılmış ise de, uyumsuzluk, Anayasa’nın 121.maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nca çıkartılan, yasa gücünde ve düzeyinde olan Kanun Hükmünde Kararname’den kaynaklanmaktadır. Böyle bir uyumsuzluğun da 2575 sayılı Yasa’nın 24. maddesinde sayılan Bakanlar Kurulu Kararlarından kaynaklanan uyumsuzlıklardan olmadığı açıktır. Bu itibarla, davacının 672 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Kamu Personeline İlişkin Alınan Tedbirlere Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kamu görevinden çıkarılmasından kaynaklanan*

²³⁶ 667 sayılı Olağanüstü Kararname, (2016), Md. 4/1.

²³⁷ Metin Günday. (2017). Ohal, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum. *Ankara Barosu Dergisi*, ss. 34-35, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2017-1/1.pdf> (20.05.2020).

²³⁸ 667 sayılı Olağanüstü Kararname, (2016), Md. 4/2-3.

²³⁹ Danıştay. 5D. 04.10.2016 gün ve E.2016/8136, K.2016/4076 sayılı karar, https://www.danistay.gov.tr/upload/guncelkarar/03_11_2016_012927.pdf (15.06.2019).

uyuşmazlığın, 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesinde sayılan uyuşmazlıklardan olmadığı anlaşıldığından görüm ve çözümünün 2576 sayılı Yasa'nın 5. maddesi gereğince idari yargıda genel görevli yargı yeri olan idare mahkemesine ait olduğu sonucuna varılmıştır.”

AIHM olağanüstü kararnamesi ile görevden uzaklaştırılan bir öğretmenin başvurusunu usulsüz bulup reddetmiş ve Mahkeme, “yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi çerçevesinde, Anayasa Mahkemesinin bir yasanın anayasaya uygun olduğuna hükmetmiş olmasının bu yasanın hükümlerine dayanılarak gerçekleştirilen bireysel işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunulmasına engel olmadığını belirtmiştir. Ayrıca Mahkeme, Anayasa Mahkemesi’nin kanun hükmünde kararname ile alınan önlemlere ilişkin olarak kendisine sunulan binlerce başvuruyu incelemeye yetkili olup olmadığı konusunda henüz bir hüküm vermediğini de tespit etmiştir.”²⁴⁰ Aynı zamanda kararda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 148. maddesinin 3. fıkrası Anayasa Mahkemesine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Protokolleri ile Anayasa tarafından korunan hak ve özgürlüklerin ihlal edildiğine dair bireysel başvuruları, olağan kanun yollarının tüketilmesinden sonra, inceleyerek karara bağlama hususunda yetki verilmiştir.

3.3.3. Olağanüstü Hal İşlemlerini İnceleme Komisyonu ve İlgili Düzenlemeleri

23.01.2017 tarih ve 29957 sayılı 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname ile “Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu” kurulmuş ve olağanüstü kararname ile ihraç edilenler ve kamu çalışanları bu komisyona başvuru yapmaları sağlanmıştır.

Olağanüstü işlemlerini inceleme komisyonu “yedi üyeden” oluşmaktadır. Bu üyelerden “üçü kamu görevlileri arasından Başbakan tarafından, bir üye Adalet

²⁴⁰Avrupa İnsan hakları Mahkemesi Kararı, Başvuru No: 59061/16 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi97_b7n7nrAhWu3OAKHRSc-MQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5571723-7028417%26filename%3DZihni%2520%2F%2520T%25C3%25BCrkiye%2520-%2520olagan%25C3%25BCst%25C3%25BC%2520hal%2520kanun%2520h%25C3%25BCkm%25C3%25BCnde%2520karnamesi%2520ile%2520mesleginden%2520ihra%25C3%25A7%2520edilen%2520bir%2520%25C3%25B6gretmenin%2520basvurusu.pdf&usg=AOvVaw05oI6woMcfrKsMTvTlzx91

*Bakanlığının merkez teşkilatı ile bağlı ya da ilgili kuruluşlarında çalışan hâkim ve savcılar arasından Adalet Bakanı tarafından, bir üye mülki idare amirleri sınıfına mensup personel arasından İçişleri Bakanı tarafından, birer üye Yargıtay'da ve Danıştay'da görev yapan tetkik hakimleri arasından HSYK (HSK) tarafından belirlenecek ve Komisyon kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili” seçilerek oluşturulmuştur.*²⁴¹

Komisyonun çalışma usul ve esasları, Komisyonun teklifi üzerine Başbakanlık tarafından belirlenip, ilan edilmektedir.²⁴² 685 sayılı KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl süreyle görev yapacak Komisyon, Bakanlar Kurulunun gerek görmesi halinde bu sürenin bitiminden itibaren birer yıllık uzatılabilmektedir.²⁴³ İlk seçilen komisyon üyeleri, iki yıllık sürenin sonuna kadar görev yapabilecek olup, sürenin uzatılması halinde birinci maddenin ikinci fıkrasındaki usule göre yeni üyeler belirlenebilmektedir. Daha önce görev yapan üyelerin de yeniden görev yapabileceğine yer verilmiştir.²⁴⁴

Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu'na başvurular valilikler aracılığıyla yapılabilmektedir. Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarılanlar ya da ilişkisi kesilenler, en son görev yaptıkları kuruma da başvurabilmiştir. Başvuru tarihi, valiliklere veya ilgili kurumlara başvurunun yapıldığı tarih olarak kabul edilmiş ve komisyona başvuru süresi altmış gün olarak belirlenmiştir.²⁴⁵ Diğer taraftan Komisyona yapılacak başvuruları bir ön incelemeden geçireceği, ön incelemeden geçmiş olan başvuruların incelemeye alacağı, incelemenin evrak üzerinden yapılacağı, inceleme için gerekli olan bilgi ve belgelerin ilgililerden istenebileceği düzenlenmiştir.²⁴⁶

Karar alma konusunda komisyon, OHAL KHK'leri ile bir başka işleme gerek olmaksızın doğrudan tesis edilen işlemler hakkında yapılacak başvuruları değerlendirip, karara bağlamaktadır. Komisyon, incelemesi sonucunda başvurunun reddine ya da kabulüne karar vermektedir. Komisyonun başvuruların reddine dair kararlarına karşı HSYK tarafından belirlenecek Ankara İdare Mahkemesinde iptal

²⁴¹ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 1.

²⁴² 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 13.

²⁴³ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 3.

²⁴⁴ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 3.

²⁴⁵ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 7.

²⁴⁶ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 8 ve 9.

davası açılabilir. ²⁴⁷ Komisyon başvurunun kabulüne karar verdiğinde ise, bu karar Devlet Personel Başkanlığına bildirilecek, bildirilen personelin atamaları (statü, unvan ve yürüttükleri görevler itibarıyla başka kurumlarda görevlendirilmeleri mümkün olmayanlar hariç) daha önce istihdam edildikleri kurumlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında eski statülerine ve unvanlarına uygun kadro ve pozisyonlara Devlet Personel Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. ²⁴⁸

29 Nisan 2017 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 690 sayılı KHK’nin beşinci bölümünde Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır;

690 sayılı KHK’nin 52. Maddesi ile;

MADDE 52 – 2/1/2017 tarihli ve 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasına birinci cümlesinden önce gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiş ve aynı maddenin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Üyeler, Komisyondaki görevleri süresince kurumlarından aylıklı izinli sayılır.”

Komisyon üyelerinin üyelik görevleri kapsamındaki karar, görev ve fiillerine ilişkin hukuki, idari, mali ve cezai sorumlulukları, 15/7/2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe teşebbüsü ve terör eylemleri ile bunların devamı niteliğindeki eylemlerin bastırılması kapsamında karar alan, karar veya tedbirleri icra eden, her türlü adli ve idari önlemler kapsamında görev alan kişiler ile olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında karar alan ve görevleri yerine getiren kişilerin bu karar, görev ve fiilleri nedeniyle hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaz. ²⁴⁹

690 sayılı KHK’nin 53. Maddesi ile;

“1-Yeni bir düzenleme getirilerek, ile Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu üyelerinin görevleri süresince kurumlarından izinli olarak görev yapacakları hükme

²⁴⁷ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 9 ve 11.

²⁴⁸ 685 sayılı Olağanüstü Kanun Hükmünde Kararname, (2016), Md. 10.

²⁴⁹ 8/11/2016 tarihli ve 6755 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanunun 37 nci maddesi uygulanır.

bağlanmıştır. Kısaca komisyon üyeleri, sadece Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu iş ve işlemleri ile görevli olacaklardır.

2-Komisyon üyelerinin görev kapsamındaki karar ve fiilleri; hukuki, idari, mali ve cezai sorumluluk kapsamında yer almayacak, olacak, (belirtilen bu esas, önceki düzenleme olan 685 sayılı KHK’de komisyon üyeleri hakkında 4483 sayılı Kanun uyarınca Başbakan veya görevlendireceği bakanın izni ile soruşturma yapılabileceğini düzenlemekteydi.)

3- Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonunun ilgilinin başvurusunu kabulü halinde, ilgilinin dosyasına ilişkin tüm evraklar kamu görevlileri bakımından en son görev yaptığı kurum ve kuruluşa devredilecek.”

690 sayılı KHK’nin 54. Maddesi ile;

“Komisyon kararlarına karşı sadece Ankara İdare Mahkemelerinde ilgilinin en son görev yaptığı kurum veya kuruluş aleyhine dava açılabilir, Başbakanlık hasım olarak gösterilmeyecek, kısaca açılacak iptal davalarında muhatap sadece en son görev yapılan kurum olacak”

690 sayılı KHK’nin 56. Maddesi ile;

“Haklarında daha önce KHK ile kamu görevinden çıkarılma kararı verilen ve KHK’ye karşı herhangi bir yargı mercine başvurmuş veya dava açmış olanlarla ilgili olarak, yargı mercilerince karar verilmesine yer olmadığına, tarafların yaptıkları masrafların üzerlerinde bırakılmasına kesin olarak karar verilecek, ayrıca vekalet ücretine de hükmedilmeyecek, dosyalar yeni bir başvuru olmaksızın Komisyona gönderilecek, Belirtilen hükümden, artık komisyon kararının bir idari işlem olarak kabul edileceği, yargı sürecinin Komisyonun olumsuz karar vermesi halinde başlayacağı sonucu çıkmaktadır.”

3.4. Sendikaya Üye Olamayanlar Kamu Görevlileri

4688 sayılı Kanun’un temel amacının tüm kamu görevlilerinin sendikal haklardan yararlanmaları olmasına rağmen, kanun bazı kamu görevlerinin yaptıkları işlerin niteliği gereği sendika üyesi olamayacakları esasını getirmiştir. Sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinin belirlenmesi konusunda, 151 sayılı ILO

sözleşmesinin birinci maddesinde yer alan; “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin, görevleri izlenecek politikaları belirleme olan ve yönetim işlevleri kabul edilen üst düzey görevlilere veya çok gizli nitelikte görevler ifade edenlere hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.” hükmünün dikkate alındığı Kanun gerekçesinde belirtilmiştir.²⁵⁰

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında kamu görevlisi olmalarına karşın, bazı kamu görevlileri 4688 sayılı Kanun’un 15 inci maddesi uyarınca Kamu görevlileri sendikalarına üye olamayacak ve sendika kuramayacaklardır.

4688 sayılı Kanunun 15. Maddesinde; “Bu Kanuna göre kurulan sendikalara;

“a) (Değişik: 2/7/2018-KHK-703/197 md.) 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,

b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,

c) Bakanlar, bakan yardımcılar, bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcılar, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcılar,

d) Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılar,

e) Mülkî idare amirleri,

f) Silahlı Kuvvetler mensupları,

²⁵⁰ Madde gerekçeleri md. 15, <http://www.tbmm.gov.tr/d21/1-0418.pdf>; Hakan KESER, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/787585> s. 556

g) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 10/4/2013 tarihli ve E.: 2013/21, K.: 2013/57 sayılı Kararı ile.)

h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j) Emniyet hizmetleri sınıfı,

k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

l) (Ek: 2/1/2017-KHK-682/36 md.; Aynen kabul: 31/1/2018-7068/36 md.) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler, Üye olamazlar ve sendika kuramazlar.”

D bendinde belirtilmediği halde sendika üyesi olmasına kuşku ile bakılan “fakülte, enstitü ve yüksekokul yönetim kurulu” üyelerinin kamu görevlileri sendikalarına üye olmalarının mümkün olduğu kabul edilmektedir.²⁵¹

Yukarıda belirtilen 4688 sayılı Kanunun 15/g maddesinde verilen iptal kararını Anayasa Mahkemesi şu şekilde açıklamıştır:

“Asker kişi sayılmayan ve silah kullanımını gerektirmeyen kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürüten sivil personel yönünden askeri bir disiplin anlayışını zorunlu kılan haklı bir neden bulunmadığını, sivil personelin sendika kurma hakkına sahip olmasının, askerliğin temelini teşkil eden disiplini zaafa uğratan bir unsur olarak görülemeyeceğini, Anayasa’nın 51 inci maddesinin birinci fıkrasında, sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tüm çalışanlar yönünden güvence altına alındığından Millî Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlilerinin sendika kurması ve sendikalara üye olmasını yasaklayan kuralın, sendika kurma hakkına müdahale niteliği taşıdığını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Örgütlenme Hakkı”nı düzenleyen 11. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi uyarınca, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru

²⁵¹ DPD Başkanlığı 18/04/2013 tarih ve 2205 sayılı görüşü; Hakan Keser. (2014). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 20(1), ss. 544-566

kısıtlamaların getirilebileceğini ancak, bunun için ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması gerektiğini, yerinde olarak belirtmiştir.”²⁵²

Anayasa mahkemesinin almış olduğu bu karar birazda olsa kapsadığı kişileri kısaltsa da hala uluslararası sözleşmelere uygun olmadığı görülmektedir.²⁵³

ILO komitesi, 4688 sayılı Kanun’un 15nci Maddesini değerlendirmesinde üst düzey kamu çalışanları, hakimler ve ceza infaz kurumu gardiyanlarını örgütlenme hakkından mahrum bıraktığını kaydetmiş.²⁵⁴ Diğer taraftan ayrım gözetmeksizin bütün işçilerin sendika kurma ve kendi seçtikleri sendikalara katılma hakkına sahip olduklarını ve Sözleşme’nin bu açıdan uygulanmasında tek istisnanın silahlı kuvvetler ve polisle alakalı olduğunu hatırlatarak, Hükümet’i 4688 sayılı Kanun’un 15nci Maddesi’ni, düzenlenmiş şekliyle, bütün devlet memurlarının sendika kurma ve istedikleri sendikaya katılma hakkını göz önünde bulunduracak şekilde gözden geçirmeye yönelik gerekli tedbirler alma konusunda teşvik etmiştir. Bu bağlamda aldığı veya tasarladığı tüm tedbirlerle ilgili olarak bilgilendirme yapmasını talep ettiğini belirtmiştir. Ayrıca Komite, Hükümet’in, 15’nci Madde uyarınca geçerli olan kısıtlamaların güvenlik, adalet ve yüksek kıdemli devlet memurları gibi yalnızca hizmet kesintilerinin telafi edilemeyeceği kamu hizmetleriyle sınırlı olduğuna dair yinelemesini de not ettiğini belirtmiştir.

3.4.1. Gelişmiş Ülkelerle Değerlendirilme ve Karşılaştırılması

Bu başlık altında önceki bölümde incelediğim üç ülke ile ülkemizi karşılaştıracamız. Öncelikle Türk Hukukundaki kamu görevlilerinin sendika üye olmaması gelişmiş ülkelere göre geniş yer tutmaktadır. Bu konuda gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda da farklılaşma görülmektedir.

İlk olarak İngiltere’de memur kavramı geleneksel şekilde yapıldığından bahsetmiştik. O tanıma göre memur; “politik ya da adli organlar dışında çalışan, kamu

²⁵² AYM. 10.04.2013 t. E. 2013/21, K. 2013/57, RG. 12.07.2013 t. No: 28705

²⁵³ Cindemir, (2017), Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi, a.g.m., s. 99- 113.

²⁵⁴ Uluslararası Çalışma Örgütü. (2020). Uluslararası Çalışma Standartlarının Uygulanması 2020, Report III, Part (A): https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/meetingdocument/wcms_740292.pdf

gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, kraliyete bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir.”²⁵⁵

İngiltere’de kural olarak memurlar dâhil kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmakla birlikte kamu görevlilerinin sendikal hakları kullanma konusunda polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında bırakılmaktadır.²⁵⁶ Bu konuda silahlı kuvvetler mensuplarına sendika hakkı verilmiş olsa da grev yapma yasakları bulunmaktadır.²⁵⁷

Fransa’da ise kamu kesimi dahil sendikalaşma hakkı çalışanların bütünü için kabul edilmiştir.²⁵⁸ Buradan hareketle bütün çalışanların sendikalara serbestçe üye olabilme hakkı ve üye olmama veya üyelikten çıkma hakkı da teminat altına alınmıştır.²⁵⁹ Polislerinde sendikaya üye olabilme özgürlüğü düzenlenmiş olmakla birlikte, 28.09.1948 tarihli 48-1504 numaralı polis personelinin özelliklerini belirleyen kanun ile grev polisler yasaklanmıştır.²⁶⁰ Fakat bu konuda yapılan araştırmada “polislerin sivil kıyafetleri ile silahsız olarak, çalışma koşullarıyla ilgili bir konuyu protesto etmek için yürüyüş yapma taleplerini reddeden valilik kararı yargı kararıyla iptal edildiği” belirtilmiştir.²⁶¹ Askeri personel ise grev hakkından yoksun olduğu gibi sendika hakkından da yoksun bırakılmaktadır.

Son olarak İsveç’te ise genel olarak kamu görevlileri ve özel sektör çalışanlarına aynı kurallar uygulandığı belirtilmektedir Bu nedenler Memurlarda dâhil, kamu çalışanlarının özlük hakları ve statülerini tamamıyla düzenleyen ayrı bir idare hukuku mevzuatı bulunmayıp, yalnızca çalışanların hakları, yükümlülükleri ve disiplin soruşturmaları özel sektör çalışanlarından farklı olarak düzenlenmiştir.²⁶² Bu ülkede üst düzey yöneticiler, Polis ve Asker dahil bütün kamu görevlilerinin grev

²⁵⁵ Özmen, (2014), a.g.e., s. 31.

²⁵⁶ Tuncay, (2007), a.g.m., s. 159.

²⁵⁷ Hakan Cindemir. (2017). Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16(2), ss. 559-560.

²⁵⁸ Cindemir, (2017), Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi, a.g.m., s. 105.

²⁵⁹ Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 555.

²⁶⁰ 28.09.1948 tarihli 48-1504 numaralı polis personelinin özelliklerini belirleyen kanun madde 2.; Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 556.

²⁶¹ Didem Fatma Sevgili Gençay. (2014). Fransa’da Kamu Personel Rejimi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), s. 237; Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 556.

²⁶² Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 563.

hakkı bulunmaktadır.²⁶³ Tek istisnası devleti temsil eden yüksek düzeydeki memurlar olarak görülmektedir. Fakat bu memurların da sendika hakkı olmasıyla birlikte grev hakkı bulunmamaktadır.²⁶⁴

Bu ülkelere baktığımızda ülkemizde üye olamayacak kamu görevlisi geniş kitleyi temsil etmektedir. Bu durumda ülkemizde de polislere sendika hakkı tanınmalıdır. Üst yöneticilerle kesin bir fikir içermemekte yalnızca İsveç'te bu durum için bilgi içermektedir ve üst yöneticilere de sendika hakkı tanınmaktadır. Askeri personellerde Fransa da kesin yasak içermektedir. İngiltere de sendika hakkı verilse de kısmi bir hak belirlemektedir. İsveç zaten bu konuda tamamen özgürlükçü kalmıştır. Bu gruplar yönünde ülkemizde yasak olan sendika hakkı da ülkemizin durumu göz önünde bulundurularak uluslararası baskın sözleşme ve belgelere (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ILO sözleşmeleri) göre hareket edilmektedir.

Ülkemizde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararında da bazı kamu görevlilerinin sendikaya üye olamamasının sebebini şu şekilde belirtilmiştir²⁶⁵:

Ülkemizde sendika kurma hakkı mutlak olmayıp Anayasa'nın 51. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerine dayanılarak kanunla sınırlanabilmektedir. Öte yandan, anılan maddenin beşinci fıkrasında, "*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.*" hükmüne yer verilerek ikinci fıkradaki genel sınırlama sebepleri dışında da bazı kamu görevlileri yönünden bu hakkın kapsamının daraltılması veya sınırlandırılması ya da hakkın kullanımının yasaklanması mümkün kılınmaktadır.

Bunun yanında, sıkı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde disiplinin bozulması, kamu düzenini tehdit edici boyutlara ulaşabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili

²⁶³ Ali Ekrem Akartürk. (1998). *1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları*. Alkım Yayınları, İstanbul, s. 4: Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 564.

²⁶⁴ Ahmet Erol. (1995). *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*. Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, s. 35: Cindemir, (2017), Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere..., a.g.m., s. 564.

²⁶⁵ Anayasa mahkemesi kararı: Esas Sayısı: 2013/130 Karar Sayısı: 2014/18 Karar Günü 29.1.2014 R.G. Tarih-Sayı : 13.05.2014-28999

meslekle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması gerekli hâle getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, demokratik toplum düzeninin sürdürülmesindeki üstün kamusal yarar, sendikacılığın disiplini etkileme potansiyelini, disiplin esasına dayanan meslekler yönünden ihmal edilebilir olmaktan çıkarmakta ve bu mesleklerde sendikacılığın yasaklanmasına haklı bir temel oluşturabilmektedir. Nitekim, 25.11.1992 günlü, 3847 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve ilke olarak tüm çalışanların sendika kurma ve sendikaya üye olma özgürlüklerini güvenceye bağlayan Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesiyle, Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilerek silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının sendika kurma haklarıyla ilgili olarak taraf devletlere takdir yetkisi tanınmıştır.

3.5. Kamu Görevlilerinde Sendikalara Üyelik ve Güvenceler

3.5.1. Sendika Üyeliğinin Kazanılması

Kamu görevlilerinde işçilerde olduğu gibi sendikaya üyelik serbesttir. Ancak çalıştıkları hizmet alanına uygun hizmet kolu sendikasına üye olması gerekmektedir. Üyelik durumlarında; üyelik formundan üç nüsha şeklinde doldurup imzaladıktan sonra sendikanın yetkili organlarına başvuru yapmaktadır. Kabul edilince üyelik işlemi tamamlanmış olmaktadır. Fakat üye olunacak sendika başvuruya otuz gün kabul yanıtı vermemişse, diğer taraftan ret yanıtı da vermemişse üyelik kabul edilmiş sayılmaktadır. Haklı bir sebep gösterilmeksizin otuz gün içinde reddedilmiş ise kamu görevlisi kendisine tebliğ edilen ret kararını isterse iş davalarına bakmakla görevli olan mahallî mahkemede otuz gün içinde dava açabilmektedir.²⁶⁶ Ayrıca kamu görevlisi birden çok sendikaya üye olamamaktadır. Olması durumunda sonraki sendika üyelikleri geçersiz sayılmaktadır. Ayrıca “aynı tarihli birden fazla üyeliğe ilişkin bildirimlerde dikkate alınmayacağı ve bu husus kamu işvereni tarafından ilgiliye ve sendikalara yazılı olarak” bildirileceği belirtilmiştir.²⁶⁷

²⁶⁶ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 14.

²⁶⁷ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 14.

Yukarıda belirtilen üç nüshalık üyelik başvuru belgesinin; bir örneğini üyenin kendisine verileceği, bir örneği sendikada kalacağı, bir örneğini üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere on beş gün içinde işverene (yani kamu kurumuna) gönderileceği belirtilmektedir. Aynı şekilde üyelikten ayrılış sırasında da benzer bir uygulama gerçekleşmektedir. Yine 3 nüshalık bir form doldurulmakta, ancak bu kez başvuru kamu kurumuna yapılmakta ve kamu kurumu bir nüshayı sendikaya göndermektedir.

3.5.2. Üyeliğin Sona Ermesi

Sendika üyeliğinde özgür irade ve serbestçe çekilebilir ve üyeliğini sonlandırabilmektedir. Kamu görevlisinin görevden ayrılması durumunda sendika üyeliği ve sendikada bulunan görevleri sona erecek. Ancak konfederasyon organlarında görevleri varsa devam edeceği ve diğer taraftan çalışanın emekli olması durumunda “sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevleri seçildikleri dönemin sonuna kadar” devam etmektedir.²⁶⁸

Üyelikten çekilme işlemleri için²⁶⁹; “çekilmek isteyen kamu görevlisi tarafından, üç nüsha olarak doldurulup imzalanan üyelikten çekilme bildiriminin kurumuna verilmesi ile gerçekleşir. Kurum görevlisi, kayıt numarası ile tarih verilen çekilme bildiriminin bir suretini derhal üyeye vermek zorundadır. Kamu işvereni, bildirimin bir örneğini onbeş gün içinde sendikaya gönderir.”

Çekilme işlemi başvurma tarihinden başlayarak otuz gün sonra geçerli olmaktadır. Bu süreç içerisinde başka bir sendikaya üyelik halinde çekilme işleminin geçerli olmasından sonra yeni sendikaya üyelik kazanılmış olmaktadır. Üyenin, sendikadan çıkarılma kararı sendika merkez genel kurulunca alınıp çıkarılan kişiye ve işverene yazı ile bildirilmektedir. Eğer sendika kendi isteği dışında sendikadan çıkarılıyorsa üyelikten çıkarılma kararını kendisine bildirildiği tarihinden itibaren “on beş gün içinde görevli iş mahkemesine” itiraz edebilmektedir. Mahkeme de iki ay içinde kesin karar vermektedir. Bu süreç içerisinde üyeliği çıkarılma kararı kesinleşinceye kadar sürmektedir.

²⁶⁸ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 16.

²⁶⁹ Bunun gibi tüm işlemleri (üyeliğe katılmadan çekilmeye kadar tüm işlemleri) işçiler e-devletten yapabilirken kamu görevlileri bu işlemleri yapmaktadır.

3.5.3. Sendikal Güvence

Hukuk devleti ve kanun önünde eşitlik ilkeleri hayata geçirilmesi için kamu görevlilerinin statüleri kanunla düzenlenmiştir. Statülerin kanunla düzenlenmesi bir güvence oluşturmıştır. DMK'nin "Güvenlik" kenar başlıklı 18'nci maddesinde yer alan "*Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz.*" ifadesiyle örgütlenme hakkı tanınmasının güvencesini oluşturmıştır.²⁷⁰

3.5.3.1. Sendikaya üye olma güvencesi

Kamu işvereni kamu görevlilerinin arasından sendika üyesi olan veya olmayanlar şeklinde bir ayırım yapması mümkün değildir.²⁷¹ Kamu görevlilerinin sendika üyeliğinden veya faaliyetinden dolayı "farklı bir işleme tabi tutulması hatta işlerine son verilmesi yasaklanmaktadır" bu kanunda belirtilmektedir.²⁷² Fakat kamu görevlileri sendikal faaliyetleri iş saatleri dışında yapması gerekmektedir. Sadece işverenin izni olursa iş saatleri içinde sendikal faaliyette bulunabilmektedir. Bu şekilde sendikal faaliyetleri yapılması hiçbir sorun oluşturmayacağından, kamu görevlilerinin işlerine işveren tarafından hiçbir şekilde engel oluşturmamaktadır.

3.5.3.2. Sendika yöneticilerini işyerine karşı koruma ve güvenceleri

Sendika yöneticilerini koruma konusunda kamu işverenin; "*işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin iş yerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremeyeceği*" hükmüne yer verilmiştir.²⁷³ Bu hükme aykırılık hâlinde idarî yargıya başvurulabilmektedir. Diğer taraftan görevinden uzaklaştırılması, re'sen emeklilik, görevlinin görevine son verilmesi, tayin veya sair gibi hallerde görevlinin mahkemeye başvurması halinde de mahkeme kararı kesinleşinceye kadar sendikadaki görevine devam etmektedirler.

²⁷⁰ Mehmet Rauf Karşlı. (2020). Memurluk Güvencesi ve OHAL Sürecinde Yapılan İhraç İşlemleri Üzerine Bir İnceleme. *Ankara Barosu Dergisi*, (1), s. 48-49.

²⁷¹ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 18/3.

²⁷² 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 18/1.

²⁷³ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 18.

Sendika yöneticilerinin izine ihtiyacı olması durumunda sendika tüzüğünde belirtilen hükümlere göre yazılı talepte bulunarak görevleri süresince aylıksız izine ayrılabilirler. Diğer taraftan izine ayrılmayan yönetim kurulu üyeleri ise haftada bir gün kurumlarından izinli sayılmaktadırlar Sendika yönetim kurulu üyelerinin, bu haklardan yararlanabilmesi için bağlı bulundukları sendikanın şube kurulması için öngörülen üye sayısına ulaşması gerekmektedir.²⁷⁴

3.6. Sendikal Faaliyetler ve Yasaklamalar

3.6.1. Çalışma Hayatının Uygun Koşullara Göre Şekillendirilmesiyle İlgili Yasal Faaliyetler

3.6.1.1. Toplu görüşme yapmak

Kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonlar üyelerinin işverenle olan ekonomik ve sosyal haklarla çalışma ilişkilerini düzenlemek amacıyla toplu görüşmeler ve bunun sonucunda toplu sözleşme yapmaktadır. Burada konfederasyonların “*toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olmaya yetkili*” olduğu da belirtilmektedir.²⁷⁵ Bu yönüyle kamu görevlileri konfederasyonu işçi konfederasyonundan ayrıcalığa sahip olmaktadır.²⁷⁶

3.6.1.2. Görüş bildirmek ve çalışma hayatına ilişkin araştırmalar yapmak

Sendika ve konfederasyonun bu faaliyeti ilk kuruluş amacını oluşturmaktadır. Buna kuruluş amaçları etkinlikleri olarak da ifade edilmektedir.²⁷⁷ Kuruluş amacı etkinliklerine giren maddeler şunlardır²⁷⁸:

²⁷⁴ 4688sayılı Kanun, (2001), Md. 18: “Sendika şubeleri en az 400 üye ile kurulur. Sendika şubesi bulunmayan il ve ilçelerde il ve ilçe temsilciliği kurulabilir. İldeki üye sayısı 100 ve daha fazla olan sendikanın il temsilcisi ile ilçedeki üye sayısı 50 ve daha fazla olan sendikanın ilçe temsilcisi haftada dört saat izinli sayılır.”

²⁷⁵ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19.

²⁷⁶ Sur, (2011), a.g.e., s. 221.

²⁷⁷ Sur, (2011), a.g.e., s. 221.

²⁷⁸ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19.

“a) Genel olarak kamu personelinin hak ve ödevleri, çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek ve toplu sözleşmenin uygulanmasını izlemek üzere yapılacak çalışmalara temsilciler göndermek.

b) Devlet personel mevzuatında kamu görevlilerinin temsilini öngören çeşitli kurullara temsilci göndermek.

c) Verimlilik araştırmaları yapmak, sonuçlarla ilgili raporlar düzenlemek, önerilerde bulunmak ve işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yapmak.

d) Üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatleri ile personel hukukunu ilgilendiren konularda ilgili kurumlara ve yetkili makamlara sunulmak üzere çalışmalar yapmak ve öneriler getirmek.”

3.6.1.3. Eğitim vermek

Meslekî yeterliliklerinin artırılması ve sorunların çözülmesi ile sendikal faaliyetlerin geliştirilmesine yönelik; “kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, bilimsel çalışmalar” yapmak ve yayınlarda bulunmak sendika ve konfederasyonların en önemli faaliyeti içinde yer almaktadır.²⁷⁹ Bu faaliyetle daha kaliteli hizmet verileceği ve çalışma ortamının düzeltilebileceği önemini arz etmektedir. Ayrıca “sendika ve konfederasyonlar, gelirlerinin en az yüzde onunu üyelerinin mesleki bilgi ve tecrübelerini artırmak için kullanmak zorundadırlar.”²⁸⁰ şeklinde eğitimin önemi vurgulanmaktadır.

3.6.1.4. Hukuki yardımda bulunmak

Üyelerinin hukukî yardım durumunun ortaya çıkmasıyla “her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak” şeklinde önemli sendikal faaliyet içermektedir.²⁸¹

²⁷⁹ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19/d.

²⁸⁰ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 26.

²⁸¹ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19/f.

3.6.1.5. Sosyal faaliyette bulunmak

Sendika üyelerine ve ailelerine hizmet vermek amacıyla “eğitim ve sağlık tesisleri, dinlenme yerleri, misafirhane spor alanları ve benzeri yerler ile kitaplık, kreş, yuva ve huzur evleri, yardımlaşma sandıkları” kurmak ve yönetmek.²⁸² Bunun yanında “yangın, su baskını, deprem gibi tabii afetlerin vukunda, gerektiğinde üyelik şartı aranmaksızın nakit mevcudunun yüzde onunu aşmamak kaydıyla afete uğrayan bölgelerde konut, sağlık ve eğitim tesisleri yapılması amacıyla kamu yararına çalışan dernekler ve Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu kurum ve kuruluşlarına aynî ve nakdî yardımda bulunmak, afete uğrayan bölgelerde konut ve sağlık tesisleri” yapmak gibi sosyal faaliyet bulunmaktadır.²⁸³

3.6.1.6. Üyelerini ekonomik yönden desteklemek

Sendikalar üyelerine gerektiğin zamanda ekonomik yönden destekleyebilmektedir. Fakat bu desteklemede belirli şartlara bağlanarak belirtilmiştir. Özellikle “nakit mevcudunun yüzde onunu” aşmamak kaydıyla ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile koordinasyon halinde “nakdî tazminat ödenmesi veya aylık bağlanması hakkı” bulunanlara aynî ve nakdî yardımda bulunabilmesine izin verilmiştir.²⁸⁴

3.6.2. Yasaklama

Sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişi “Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz ve kamu makamlarından maddî yardım kabul edemez, siyasî partilerden maddî yardım alamaz ve onlara maddî yardımda bulunamazlar” şeklinde kesin hükümlere yer verilmiştir.²⁸⁵ Aynı madde de “sendika ve konfederasyonlar siyasî partilerin kuruluşu içinde yer alamayacakları ve siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamayacaklarını ve ticaretle” uğraşamayacakları belirtilmektedir.

²⁸² 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19/g.

²⁸³ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19/h.

²⁸⁴ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 19/ı.

²⁸⁵ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 20.

3.7. Kamu Görevlilerinde Toplu Sözleşme Hakkı ve Sözleşmenin Yapılanması

3.7.1. Toplu Sözleşme Hakkı

Toplu sözleşme ve grev hakkı ilk kez 1961 Anayasası 47. Maddesiyle yalnızca işçilere hak tanınmıştır. Ancak kamu görevlileri hakkında böyle bir bilgi içermemektedir. Kamu görevlileri için “toplu sözleşme” hakkı 1982 Anayasasına 1995 yılında 53. Maddesine III. fıkra eklenerek getirilen düzenleme ile söz edilmeye başlanılmıştır.²⁸⁶ 1995 Anayasa değişikliği sonrası (altı yıl geçtikten sonra) 2001 yılında “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” çıkarılarak “toplu görüşme” hakkı verilmiş. En son olarak 4/4/2012 yılında 6289 sayılı Kanun 1 inci maddesiyle bu kanunun isim değiştirilmiş “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu”; 2’nci maddesiyle toplu görüşme “toplu sözleşme” olarak değiştirilerek kamu görevlileri toplu sözleşme hakkına sahip olmuşlardır.²⁸⁷

3.7.2. Toplu Sözleşmenin Hukukî Niteliği

Toplu sözleşme gerçek anlamda Batı’da ortaya çıkmaya başladığı XIX. yüzyılların sonlarından itibaren Fransız ve Alman öğreticilerinde, hukuki niteliği hakkında çeşitli görüş ve tartışmalar oluşmuş. Toplu sözleşme bir yandan özel hukuk sözleşmesi; öte yandan da kamu hukukundaki düzenleyici işlem niteliğinde kabul edilmesi fikirlerini karşı karşıya getirmiştir.²⁸⁸

3.7.2.1. Özel hukuk sözleşmesi olması

İlk görüş olarak toplu sözleşmenin tam ve klasik anlamda bir “sözleşme” teşkil ettiği yönündendir. Medeni Hukukçuları tarafında savunulan bu görüş bireyci anlayışa dayanıp. Toplu sözleşme herhangi bir sözleşme gibi bireyler arasında akdedilip, yükümlülük altına girenlerin tümünün rızası aranmış. Toplu sözleşmeyle bağımlılık,

²⁸⁶ Aktay vd., (2013), a.g.e., s. 455.

²⁸⁷ TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi, 4688 sayılı Kanunun Genel Hakkında Bilgiler, <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkunlarno=8935&pkunnumarasi=4688> (10.05.2020).

²⁸⁸ Melda Sur. (1991). Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Teşkil. Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi, Döner Sermaye İşletmesi Yayınlar (21), Ankara, s. 7.

klâsik borçlar hukuku kavramlarından birisiyle (Vekâlet, vekâletsiz iş görme, başkası lehine şart) açıklanmıştır.²⁸⁹

3.7.2.2. Kamu hukuku düzenleyici işlem olması

Daha çok kamu hukukçuları tarafından savunulan düzenleyici işlem görüşü, toplu sözleşme bir âkit değil, bir “düzenleyici işlem”, “kaide-tasarruf” (acte-regle), maddi anlamda “yasa”, yahut “statü hukuku”nun bir parçası olarak görülüp. Bu konuda Duguit ve Hauriou’nun görüşlerine dikkat çekilmiştir.²⁹⁰

“a) L. Duguit’in görüşüne göre ²⁹¹; yasaya özgü “genel” ve “emredici” olma vasıflarını bir arada bulunduran işlemler, sahipleri kim olursa olsun, (maddi anlamda) yasa olarak nitelendirir. Böylece bu niteliklere uymakta olan toplu sözleşme bir kanun sözleşmesidir (convention- loi). Alelâde akitlerden farklı olan bu işlem, sübjektif değil, objektif hukuki durum yaratan, genel, objektif kurallar içermektedir. Diğer yandan, Alman öğretisinde ortaya konulan “vereinbarung” (birleşme) türüne dahil edilen toplu sözleşmede, tarafların iradeleri, al’ade sözleşmeden farklı olarak, aynı ve ortak bir amaçla, yani hizmet akitlerini düzenleyen kurallar konulması amacıyla birleşmektedir.

b) M. Hauriou ise “kurum teorisi”nden (theorie de l’institution) kalkarak, toplu sözleşmelerin, sendikalarının sahip bulundukları düzenleme yetkisine dayanarak oluşturdukları “statü hukuk”nun bir parçası olduğunu öne sürmüştür.²⁹²

Toplu sözleşmeye taraf topluluklar, tüzel kişilikleri olsa da olmasa da meslek birliğini kamu hukuku anlamında “temsil” etmektedirler.

Buradaki “Kaide- tasarruf” anlayışı, toplu sözleşmelerin üçüncü kişiler üzerindeki zorlayıcı etkisini kolaylıkla ve dolaysız biçimde açıklayabilmektedir.

Doğrudan doğruya normatif etkisi de aynı şekilde, toplu sözleşmenin “emredici yasa” gibi değerlendirilmesi suretiyle açıklanabilmektedir. Böyle olunca, bireysel akitlerde aykırı hükümlerin yer alması durumunda salt bir tanzim yükümlülüğü değil, toplu

²⁸⁹ Sur, (1991), a.g.e., s. 7.

²⁹⁰ Sur, (1991), a.g.e., s. 9.

²⁹¹ Sur, (1991), a.g.e., s. 9.

²⁹² Sur, (1991), a.g.e., s. 9.

sözleşme hükmünün sözleşme hükmünün yerine geçmesi doğal bir sonuç tekil edecektir.”

3.7.2.3. Karma nitelikte olması

Toplu sözleşmede düzenlenen konular “iş sözleşmesinin yapılması, içeriği ve sona ermesi” esas itibarıyla özel hukuka ilişkin olup, taraflara toplu sözleşmenin “*normatif bölümü ile iş sözleşmeleri üzerinde emredici nitelikte kural koyabilme yetki verilmiş olması*” diğer özel hukuk sözleşmelerinden ayrılmış.²⁹³ Bu nedenle toplu sözleşmeler kendine özgü bir özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmiştir.

Diğer bir anlatımla yukarıda yaklaşımların (Özel Hukuk Sözleşmesi, Kamu Hukuk Düzenleyici İşlem) toplu sözleşmeni hukuki niteliği açıklamada yetersiz kalmasından dolayı karma nitelikte olması anlamı güç kazanmıştır. Karma nitelikteki bağdaştırıcı görüş göre, toplu sözleşme kendine özgü (sui generis) bir işlem olduğu belirtilmektedir. Çifte hukuki nitelikli (Doppelnatur) bir işlem olarak kabul edilen bu görüşte kendi aralarında farklı görüşler içermiş.²⁹⁴ Bunlar;

- a) Vecibevî hükümlerde borçlar hukuku, normatif hükümlerde kamu hukuku nitelikteki işlem görüşü:

*“Daha çok Alman öğreticisinde savunulan bir görüşte, düzenlenişi bakımından esas itibarıyla özel hukuku müessesesi olarak değerlendirilen toplu sözleşmenin etkilerinde karma nitelik görülerek, vecibevi hükümler borçlar hukuku, normatif hükümler ise tamamıyla kamu hukuku kökenli kabul edilir.”*²⁹⁵

- b) Yapılışında akdi nitelikli, hüküm ve etkilerinde düzenleyici işlem görüşü:

*“Fransız öğretisinde hâkim olan düalist görüşe göre gerek sözleşme gerekse düzenleyici işlem karakterleri toplu sözleşmenin çeşitli yönlerinde bir arada bulunmaktadır. Ancak toplu sözleşmenin yapılışında akdi niteliğin ağır bastığı, buna karşılık hüküm ve etkilerinde düzenleyici işlem yaklaşıldığı kabul edilmektedir.”*²⁹⁶

Gerçekten de toplu sözleşmesi, yapılışında esas itibarıyla bir sözleşmenin temel

²⁹³ Halûk Hâdi Sümer. (2013). *İş Hukuku*. (17. Baskı). Mimoza Yayınları, Konya, s. 211.

²⁹⁴ Sur, (1991), a.g.e., s. 11.

²⁹⁵ Sur, (1991), a.g.e., s. 11

²⁹⁶ Sur, (1991), a.g.e., s. 11.

özelliklerini göstermektedir. Bir irade uyuşması olmadan toplu sözleşmenin meydana gelmesi mümkün olmayıp. Üstelik, burada gerçek bir müzakere aşaması mevcut olup yoğun pazarlıklar sonucu anlaşmaya varılmaktadır.

3.7.3. Toplu Sözleşme Kapsamı ve Konuları

Toplu sözleşme konuları: “*Kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklarını*” kapsamaktadır.²⁹⁷ Eğer ki bu kapsam dışında kalan ve bunun yanında kamu personel sistemini ilgilendiren genel nitelikli konular olursa “Kamu Personeli Danışma Kurulu” tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir.²⁹⁸

Yukarıdan bahsedilenle kamu görevlilerinin toplu sözleşmesi konuları parasal haklara hasredilmiş olarak görülmektedir.²⁹⁹ Fakat “Uluslararası Çalışma Örgütü Uzmanlar Komisyonuna” göre ise toplu görüşme “sadece parasal konularla” sınırlandırılmaması gerektiği belirtilmektedir. Bu anlamda genel olarak memurların tüm istihdam koşulları müzakere edilmesi savunulmaktadır.³⁰⁰ Bu sınırlamanın aynı zamanda 151 sayılı Sözleşmenin 7. Maddesiyle de bağdaşmadığı görülmektedir. Fakat Kamu Personeli Danışma Kurulu görüş bildirme söz konusu olduğundan dolayı toplu görüş konularının genişletildiği ve 98 sayılı İLO sözleşmesiyle bağdaşır nitelik kazanıldığı öne sürülmektedir.³⁰¹

3.7.4. Toplu Sözleşmenin Tarafları

Toplu sözleşmenin taraflarından biri kamu işveren tarafı olarak “Kamu İşveren Heyeti”dir. Kamu İşveren Heyeti, 703 sayılı KHK ile “Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında,

²⁹⁷ 4688 Sayılı Kanun, (2001), Md. 28.

²⁹⁸ 4688 Sayılı Kanun, (2001), Md. 21/2.

²⁹⁹ Sur, (2011), a.g.e., s. 229.

³⁰⁰ Kutal, (2007) a.g.e., s. 66-67; Mesut Gülmez. (2002). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku*. (1.Baskı). TODAİE Yayını, Ankara, ss. 514-515; Sur, (2011), a.g.e., s. 229.

³⁰¹ Gülmez, (2002), a.g.e., s. 67; Sur, (2011), a.g.e., s. 230.

Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının” temsilcilerinden oluşturulmuş. Öncesinde ise “Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı” temsilcilerinden oluşmaktaydı. Bunun yanında kamu işveren heyeti başkanınca uygun görülen Bakanlık ve kurumlar tarafından belirlenecek temsilciler; toplu sözleşme görüşmelerinde ihtiyaç duyulması halinde kamu işveren heyetine dahil edilebilmekteydi.³⁰²

Diğer sözleşme tarafı ise kamu görevlilerinin hizmet koluna göre oluşturdukları “Kamu Görevlileri Sendikaları” ile buna bağlı olan konfederasyonların üye sayısı çokluğuna göre belirledikleri “Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti” dir. 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 toplam üye sayıları esas alınmak kaydıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere on beş üyeden” oluşmaktadır. Burada her hizmet kolunda en çok üye bulunduran sendika ile bağlı bulundukları konfederasyonda toplu sözleşmede temsilci olması ve en çok üyeye sahip konfederasyonun heyet başkan olmasından dolayı, yetki söz konusu olacağından yetki ile ilgili problem oluşması halinde (yetki itirazı) Ankara İş Mahkemesine bildirilir ve itiraz mahkeme tarafından incelenip, on beş gün içinde karara bağlanılmaktadır.³⁰³

Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkili olmaktadır.

³⁰² Resmî Gazete, (20 Nisan 2012), “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”, Sayısı: 28270.

³⁰³ Resmî Gazete, (09 Kasım 2001), “Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, Sayı: 24578.

3.7.5. Toplu Sözleşmede Görev Alan Kurullar

Kamu görevlilerinin çalışma koşullarını belirlenmesinde aralarında eşitsizlik yaratılmaması ve kanunların kamu görevlilerine eşit bir biçimde uygulanmasını sağlamak açısından bu hususlarda karar alınırken kamu işverenlerine ve kamu işveren kuruluna düşünce ve görüş bildirmek üzere “Kurum Düzeyinde İdari Kurullar” ve tüm kamu kesimi düzeyinde “Kamu Personeli Danışma Kurulu” ile tarafların anlaşamaması durumunda başvuracakları “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” kurulmuştur.

3.7.5.1. Kurum idari kurulları

4688 sayılı Kanun 22. maddesinde bu kurullar: “Kurum düzeyinde, kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve kanunların kamu görevlilerine eşit uygulanması konularında görüş bildirmek üzere, eşit sayıda kamu işveren vekili ile en çok üyeye sahip sendikaca, üyeleri arasından belirlenen temsilcilerin katıldığı kurum idarî kurulları oluşturulacağı” belirtilmiştir. Bu madde “kurum düzeyinde” denilirken “kurum” tanımı yine bu kanunda tanımlanmış ve “Kuruluş kanunları veya kuruluşlarına ilişkin mevzuatlarında görev, yetki ve sorumlulukları belirlenen, hizmetin niteliği ve yürütülmesi bakımından idarî bir bütünlüğe sahip işyerlerinden oluşan kuruluşlar” olarak açıklanmıştır.³⁰⁴

Kurum idarî kurulları; her kurum bünyesinde üst yöneticinin görevlendireceği bir yardımcısının veya insan kaynakları birim yöneticisinin başkanlığın da iki birim yöneticisi ile kurumda en çok üyeye sahip sendikanın üç temsilcisinden oluşturulmaktadır.³⁰⁵ Toplantıları ise yılda iki kez, her yılın nisan ve ekim aylarında kurul başkanının belirleyeceği tarihte yapılmaktadır.

³⁰⁴ 4688 Sayılı Kanun, (2001), Md. 3/e.

³⁰⁵ Resmî Gazete. (20 Nisan 2012). “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, Sayı:28270, Md. 14.

3.7.5.2. Kamu personeli danışma kurulu

Sendika ve konfederasyonun gelişmesini ve yönlendirilmesi sağlayan kuruldur. Kanunda ise bu kurul: Kamu görevlileri sendikaları ve konfederasyonları ile kamu idareleri arasında “sosyal diyalogun geliştirilmesi, kamu personel mevzuatının ve kamu yönetimi uygulamalarının değerlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyen bir yapıya kavuşturulması için ortak çalışmalar yürütülmesi, kamu görevlilerinin yönetime katılımının sağlanması ve kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözümler geliştirilmesi” amacıyla Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın başkanlığında, en çok üyeye sahip üç konfederasyonun genel başkanı ile her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikasının başkanı ve Cumhurbaşkanınca belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.³⁰⁶ Kurula gündemde yer alan konulara göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri de davet edilebileceğine yer verilmiştir. Diğer taraftan kurul, her yıl mart ve kasım aylarında toplanmaktadır ve kurulun sekreteryaya hizmetleri Devlet Personel Başkanlığınca yürütülmektedir.

3.7.5.3. Kamu görevlileri hakem kurulu

Kamu görevlileri toplu sözleşmesinde uyuşmazlıkla durumunda “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu”na başvurmaktadır. Toplu sözleşme dönemlerinde hakem kurulu³⁰⁷:

“a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Cumhurbaşkanınca Başkan olarak seçilecek bir üye,

b) Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından dört üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

³⁰⁶ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 21.

³⁰⁷ 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 34.

d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye,

e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye olmak üzere onbir üyeden” oluşmaktadır.

3.7.6. Toplu Sözleşmenin Zamanlanması ve Yapılma Süreci

Son rakamı tek olan yıllarda toplu sözleşme görüşmeleri yapılmaktadır. Görüşmeleri başlangıç olarak “ağustos ayının ilk iş günü” olarak belirlenmektedir. Kamu işveren heyeti başkanınca belirlenen toplantı yeri; kamu görevlilerini temsil eden kamu görevlileri sendikaları heyetine ve bunlara dahil olan “konfederasyonlara” görüşmelerin başlamasından en az bir hafta önceden bildirilmektedir. Toplu sözleşme süreci tümüyle en geç ağustos ayının son iş günü kadar tamamlanmaktadır. Toplu sözleşme görüşmelerinin yürütülmesinde uygulanacak yöntem ve görüşme takvimi yönetmelikle düzenlenmektedir.³⁰⁸

3.7.6.1. Tarafların yapılacak toplantıda gündem konusu belirlemesi

Toplantıda gündem konusu belirlemede kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme teklifleri; kamu görevlileri sendikaları heyetinin konfederasyon temsilcisi üyeleri, her bir hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme teklifleri ise heyetin ilgili sendika temsilcisi üyesi tarafından hazırlanıp. Bu hazırlanan teklifler toplu sözleşme görüşmelerinin başlama tarihinden en az bir hafta önce kamu işveren heyetine sunulmak üzere Devlet Personel Başkanlığına verilmektedir.

Toplu sözleşme görüşmelerinin başlangıcında kamu işveren heyeti başkanı ile kamu görevlileri sendikaları heyeti başkanı, Devlet Personel Başkanlığına verilen

³⁰⁸ 4688 Sayılı Kanun, (2001), Md.31.

talepler esas alınmak suretiyle genel ve hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme görüşme gündemi belirlenmektedir. Toplu sözleşme görüşmeleri genel ve hizmet kollarını ilgilendiren taleplerin topluca görüşülmesi suretiyle yürütülüp, birden fazla hizmet kolunu ilgilendiren hususlar kamu görevlilerinin geneline yönelik konular arasında görüşülmektedir.³⁰⁹

3.7.6.2. Toplu sözleşme görüşmelerine katılmama veya çekilme

Her bir hizmet kolunda en çok üyeye sahip ikinci sendika da diğer temsilcilerin katılmaması veya çekilmesi ihtimaline karşı “toplular sözleşme teklifi” hazırlanır. Hazırlanan teklif diğer temsilcilerin katılmama ve çekilmesi söz konusu olduğunda ikinci sendikanın teklifiyle toplular sözleşme görüşmelerine devam edilmektedir.³¹⁰

Toplu sözleşme görüşmelerine katılmama veya görüşmelerden çekilme halinin gerçekleşmesi için kamu görevlileri sendikaları heyetine dahil konfederasyon veya sendika temsilcisinin bu yöndeki irade beyanı esas olmaktadır. Kamu görevlileri sendikaları heyetine dahil konfederasyon veya sendika temsilcisinin katılmama veya çekilme şeklinde bir irade beyanı olmamakla birlikte, ilgili temsilcinin görüşmelerde bulunmaması sebebiyle müzakerelerin yürütülememesi sonucunun doğması halinde kamu işveren heyeti başkanı ilgili konfederasyon veya sendika temsilcisinin görüşmelerden çekilmiş bulunduğuna karar verir ve bu durum bir tutanak ile tespit edilmektedir.³¹¹

3.7.7. Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Sonuçlanması

Toplu sözleşme görüşmeleri sonunda kamu görevlilerinin geneline yönelik mali ve sosyal haklar ile her bir hizmet koluna yönelik mali ve sosyal haklarla ilgili olarak ayrı bölümlerden ve tek metinden oluşan bir tutanak tutulur. Bu tutanak, her bir bölümü ayrı ayrı geçerli olmak üzere 4688 sayılı Kanun hükümlerine göre

³⁰⁹ 4688 sayılı Kanunu, (2001), Md. 31.

³¹⁰ Resmî Gazete. (20.04.2012). Sayı:28270: “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, Md. 4.

³¹¹ Resmî Gazete. (20.04.2012). Sayı:28270: “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, Md. 7.

düzenlenmektedir. Toplu sözleşmede müzakere süreci ve alınan kararlar göz önünde bulundurularak görüşmelerinin bitiminde imzalanıp ve bu tutanağın toplu sözleşme niteliğindeki bölümleri Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.³¹² Uyuşmazlık durumunda çözüm yoluna gidilmektedir.

3.7.8. Uyuşmazlık ve Çözümü

Kamu görevlileri toplu sözleşme sonucundaki anlaşmazlık veya uyuşmazlıkların çözümü için hiçbir şekilde grev gibi herhangi baskı aracına başvurulması söz konusu olmamaktadır.³¹³ Bu nedenle toplu sözleşmede uyuşmazlığın zorunlu hakem aracılığı ile çözüme gidilmesi zorunlu kılınmıştır.³¹⁴ Kamu görevlileri hakem kuruluna başvuru için toplu sözleşme sonunda toplantı tutanağı veya tespit tutanağı düzenlenmektedir. Düzenlenmesinden itibaren “üç iş günü içerisinde” toplu sözleşme görüşmelerinin ilgili bölümüne ilişkin tutanağı imzalamaya yetkili olanlar tarafla oldukları bölüm için kurula başvuru yapılır.³¹⁵ Başvurunun yapıldığı tarihten itibaren “beş gün” içinde karar verilmektedir.

Kamu görevlileri hakem kurulu kararlarını toplantıya katılanların çoğunluğuyla almaktadır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamayacakları gibi, oyların eşitliği halinde de başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılarak karar verilmektedir. Kurul kararları kesin olup ve toplu sözleşme hükmünde olmaktadır. Verilen kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilir ve Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

3.8. Ülkemizde Kamu Görevlilerine Tanınmamış Grev Hakkı

Ülkemizde kamu görevlilerinin toplu sözleşmelerinden ortaya çıkan anlaşmazlık sonu grev hakkı yoktur. Buna karşın grev hakkı verilecek olsa bile kamu

³¹² 4688 sayılı Kanun, (2001), Md. 31.

³¹³ Sur, (2011), a.g.e., s. 233.

³¹⁴ Tuncay ve Savaş, (2013), a.g.e., s. 454.

³¹⁵ Resmî Gazete. (20.04.2012). Sayı:28270: “Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik”, Md. 9.

görevlilerinin özelliklerinden ve dahil oldukları kurum ve hizmetlerinde dolayı da birçok yönden buna karşı çıkmaktadır.

İlk olarak grev hakkı yönünde devletin egemenlik hakkını ihlal edilmesi düşüncesini ortaya çıkmaktadır. Özellikle anlaşmazlık durumunda kamu görevlilerinin grev hakkına yönelmeleri; devletin yöneticilerine karşı bazı koşulları kabul ettirmeyi öngöreceğinden, bu husus devletin egemenlik hakkına açık bir müdahale olacağını ifade edilmektedir.³¹⁶ Fakat devletin kendi isteğiyle kamu görevlilerine sendika hakları tanınması ve bu kapsamda toplu sözleşme imzalanması egemenlik hakkının ihlalini oluşturmamaktadır.

Diğer taraftan grev hakkına kasıtlı kamu hizmeti sürekli bir şekilde hizmet vermesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aksi olması durumunda kamunun düzeni bozulacağı; sendikal haklar yönünden sendikal örgütlenme ve toplu sözleşmesinin hakkının kullanılmasının değil de grev hakkının kullanılması büyük zarar vereceği düşünülmektedir.

Diğer bir endişe ise kamu görevlilerinin bu hakkı kötü yönde kullanılabileceği ve “hiyerarşik düzenin”³¹⁷ bozulabilmesidir. Örnek olarak farklı siyasi ve ideolojik görüşlere sahip belirli kamu görevlilerinin mevcut siyasi iradeye karşı kötü niyetli amaçlarla grev hakkı yanında sendikal haklarını keyfi olarak kullanması durumunda kamu düzenine ciddi zarar verebilmesidir.

Bu durumun yaşanabileceğinden dolayı Anayasamız başta olmak üzere birçok kanunda belli yaptırımlar düzenlemiştir. Anayasamızın 14. Maddesi:

“Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.

Anayasa hükümlerinden hiçbirisi, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.

³¹⁶ Cahit Tutum. (1972). Türkiye’de Memur Güvenliği TODAİE yayınları No: 132, Ankara, s.59.

³¹⁷: Kamu düzeninde her bir teşkilatlanmada mutlaka en üst düzey yönetici bulunmaktadır. Buna “hiyerarşik amir” denilmektedir: <https://edb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/26620201540138-DEVLETTEŞKİLATI.pdf>

Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.”

Bu bahsettiğimiz gibi birçok konular yönden ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkına karşı olumlu yaklaşılmamaktadır.

Farklı bir konu olan kamu görevlilerinin özelliğinin bir parçası olan sadakat yükümlülüğünün özellikle grev hakkına aykırı olacağı görüşüne yer verilmiştir. Sadakat kamu görevlileri için görevlileri için görevlerini yerine getirirken kanunları uygulamak ve hukuka uygun davranmak şeklinde bir ödev yükümlülüktür.³¹⁸ Eğer kamu görevlileri sendikalaşma yoluna gittiğinde buna etki edileceği,³¹⁹ özellikle grev hakkı kullanımında buna etki etmesi kaçınılmaz olarak düşünülmüştür.

Sadakat yükümlülüğü 657 sayılı 6. Madde de açıklanmaktadır.

“Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar.”

3.8.1. Grev Kavramı

“Grev” kavramı dilimize Fransızcadan alınmıştır.³²⁰ Fransızcada iş hukuku eserlerinde “Coalition” olarak tanımlanan kavram “grev” kavramıyla aynı ifadeleri içermektedir. Coalition, “işverenin veya işçilerin, çoğu zaman topluca anlaşıp işi bırakarak çalışma koşullarının değiştirilmesini sağlamak amacını taşıyan, geçici birleşmeleri” olarak tanımlanmıştır.³²¹ Grev sözcüğü, Almanca da “Streik”, İngilizce de ise “strike” olarak tanımlanmaktadır.³²² Ülkemizde “grev” kelimesi Cumhuriyet döneminde; 1936’da çıkarılan 3008 sayılı ilk İş Kanunu’nda “grev” sözcüğü kullanılmıştır.³²³ Daha öncesinde ise grev kavramı yerine 1845 tarihli Polis

³¹⁸ Cengiz Derdiman. (2015). İdare Hukuku. (5. Baskı), Alfa Aktüel Yayınlar, Bursa, s. 407.

³¹⁹ Metin Kutsal. (2003). Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* (45), s. 144.

³²⁰ Melda Sur. (1987). *Grev Kavramı*. (Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme), Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, s. 6.

³²¹ Sur, (1987), a.g.e., s. 6.

³²² A. Murat Demircioğlu ve Tancut Centel. (2010). *İş Hukuku*. (14. Baskı). Beta Yayınevi, İstanbul, s. 313.

³²³ Sur, (1987), a.g.e., s. 7.

Nizamnamesi'nde "tatil-i mesalih", 1909 tarihli Tatil'i Eşgal Kanunu'nda da "tatil-i eşgal" veya bazen de "terk-i hizmet" deyimleri kullanılmıştır.³²⁴

3.8.2. Grev Hakkı ve Amacı

Grev hakkı, çalışanların ve örgütlerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini geliştirebilecekleri ve savunabilecekleri temel zemin olarak görülmektedir.³²⁵ Doğası gereği zarar verici ve maliyetli olan grevler, çalışanlar tarafından son aracı çare olarak üzerlerindeki adaletsizliği gidermek için işverene karşı bir baskı aracıdır. Bu konudaki baskıcı durumu seçen çalışanların ciddi bir fedakârlıkta bulunması gerektirmektedir.

Uluslararası çalışma örgütü komite kararına göre "Grev hakkı sadece, bir toplu sözleşme imzalamakla çözümlenebilecek olan endüstriyel uyuşmazlıklarla sınırlanmamalıdır; işçiler ve örgütleri, daha geniş bir bağlamda, eğer gerekliyse, üyelerinin menfaatlerini etkileyen ekonomik ve sosyal konularla ilgili memnuniyetsizliklerini ifade edebilmelidirler" şeklinde grev hakkını sınırlandırmaması gerektiği savunulmuştur.³²⁶

3.8.2.1. Uluslararası çalışma örgütü komite kararında kamu görevlilerinde grev hakkı

Uluslararası çalışma örgütüne göre kamu görevlileri açısından "örgütlenme özgürlüğü" ilkesinin kabul edilmesi "grev hakkının mutlaka tanındığı" anlamına gelmediği vurgulanmaktadır.³²⁷ Kamu hizmetlerinde ya da zorunlu hizmetlerde grev; ulusal topluma ciddi bir zarar verebilecekse, kısıtlanabilir ve hatta yasaklanabilmektedir.³²⁸

Bir başka konu olan "devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri" için grev hakkının kısıtlanıp, yasaklanabilir olmasından dolayı kamu görevlisi kavramının

³²⁴ Sur, (1987), a.g.e., s. 7.

³²⁵ Uluslararası Çalışma Örgütü. (2018). Örgütlenme Özgürlüğü (6.Baskı). Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi Kararları Derlemesi, T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetleri Bakanlığı, s. 145, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_666543.pdf (15.06.2020).

³²⁶ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü, a.g.e., Md. 753.

³²⁷ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü, a.g.e., Md. 826.

³²⁸ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü; a.g.e., Md. 827.

tanımı uygun bir şekilde yapılması gerektiği savunulup. Eğer çok geniş tanımlanırsa, “bu çalışanlar için grev hakkının geniş biçimde kısıtlanmasına ya da hatta yasaklanmasına” sebep olacağı vurgulanmaktadır.³²⁹ Uygun görülen yasaklama devlet adına yetki kullanan kamu görevlileriyle sınırlı olmasıdır.

ILO tarafından farklı bir açıklamada “devlete ait ticari veya endüstriyel işletmelerdeki kamu çalışanları, hizmetlerin kesintiye uğramasının toplumun bir bölümünün veya tamamının yaşamını, kişisel güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atmaması koşuluyla, toplu sözleşmelerde müzakere hakkına sahip olmalı, sendika karşıtı ayrımcı fiillere karşı makul korumadan ve grev hakkından” yararlanması gerektiği belirtilmiştir.³³⁰

ILO toplu iş uyuşmazlıklarında ve grevi sonlandırmak için “zorunlu tahkim” seçeneğini de belirtmiştir bu durumda, “eğer görüşmede yer alan her iki tarafın talebiyle olursa kabul edilebilir, ya da örneğin kamu hizmetinde devlet adına yetki kullanan ya da hizmete ara verilmesi nüfusun tamamı ya da bir kısmını yaşam, kişisel güvenlik ya da sağlığını tehlikeye atabilecek olan, kelimenin tam anlamıyla zorunlu hizmetlerde bulunan kamu görevlilerinin görüşmeleri durumunda ilgili söz konusu grevler sınırlanabilir” hatta yasaklanabileceği belirtilmektedir.³³¹ Diğer taraftan ILO Sendikal Örgütlenme Komitesi (Md. 840) esaslı hizmetleri dar şekilde yorumlamakta ve bunlar “hastane sektörü, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, polis ve silahlı kuvvetler hizmetleri, itfaiye hizmetleri, kamusal ve özel hapisane hizmetleri, okul yaşındaki çocuklara yiyecek sağlama ve okul temizliği hava trafik kontrolörleri” gibi hizmetlerle sınırlandırmaktadır.

Diğer taraftan grev tanımına girmeyen eylem türlerinden kısa süreli işi bırakma, işi yavaşlatma, gayret grevi, işyeri işgali gibi eylemler hakkında ancak barışçıl olmadıkları hâllerde yasak konusu olabileceğini ifade etmektedir.³³²

Toplantı ve gösteri hakkına yönelik (Md. 203) hükûmet müdahalelerine ilişkin olarak da “idari makamların kamu düzeni bozulmadıkça veya düzenin korunması ciddi ve

³²⁹ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü; a.g.e., Md. 829.

³³⁰ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü, Md. 831. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_666543.pdf (15.06.2020).

³³¹ Uluslararası Çalışma Örgütü, (2018), Örgütlenme Özgürlüğü, Md. 816

³³² Sur, (2013), a.g.e., s. 269

yakın bir tehlikeye atılmadıkça, bu hakkı sınırlayacak ve kullanımını engelleyecek herhangi bir müdahaleden sakınmaları” gerekliliğini özellikle ifade etmektedir.

Uyuşmazlıkların çözümü için 151 No’lu “Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi”nde (Md. 8): “*Çalışma koşullarının belirlenmesiyle ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ulusal koşullara uygun olarak taraflar arasında görüşme yoluyla veya ilgili tarafların güvenini sağlayacak şekilde kurulan arabuluculuk, uzlaştırma veya tahkim gibi bağımsız ve tarafsız mekanizmalardan yararlanılarak araştırılacaktır.*” şeklinde grev yoluna gidilmeden uyuşmazlığın çözülebileceği belirtilmektedir.

3.8.2.2. Uluslararası belge ve sözleşmeler doğrultusunda Türk hukukundaki grev hakkı uygulaması

Grev hakkı insan hakları arasında ve temel haklardan sayılmakla beraber, bu hakkın kullanılmasının sınırlarının bulunduğu uluslararası hukukta genel kabul görmektedir. Bu konuda uluslararası sözleşmelerin ulusal hukukumuz içerisinde karşılaştırdığımızda uygulama alanı dar ve sınırlama görülmektedir. Uluslararası belgelerde genel olarak grev hakkı tüm çalışanlara uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır. Önceki başlıkta incelediğimiz konulara değinilerek detaylı anlatılacaktır.

Ülkemizin çekince koyarak kabul ettiği Avrupa Sosyal Şartı’nın “Toplu Pazarlık” başlıklı 6. maddesinin dördüncü fıkrası “*Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştıranların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dâhil, ortak hareket hakkını tanır*” şeklindedir.

Birleşmiş Milletler’in yapmış olduğu ve ülkemizin de kabul ettiği “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi” nin 8-1/d hükmünde yer alan “Her ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılmak kaydıyla, grev hakkı” ifadesi ile tüm taraf devletler grev hakkı güvence altına almakla yükümlü tutulmuştur. Sözleşme, ulusal yasalarla grev hakkına getirilebilecek kısıtlamalar hususunda herhangi bir sınırlama öngörmemiştir.

Avrupa Topluluğunun düzenlemiş olduğu en “Çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartı”nda grevle ilgili madde 13’te “*Her ülkenin grev hakkı ile ilgili olarak toplu iş sözleşmelerinden doğan yükümlülüklerinde menfaat uyumsuzluklarına ilişkin kollektif tedbirler getirmeye hakkı vardır.*” şeklinde hükmü yer almıştır.

AIHM kararlarında kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasını gerektiği görüşüne rastlamak çok mümkün olmaktadır. 2009 yılındaki kararında ülkemizin “AIHS'nin 11. maddesinin ihlal edildiğine” karar verilmiş.³³³ Kararın detayında:

“AIHM, grev hakkının mutlak bir niteliği olmadığını kabul etmektedir. Grev hakkı, bazı koşullara bağlı olabilir, söz konusu hakka bazı kısıtlamalar getirilebilir. Dolayısıyla, sendikal özgürlük ilkesi Devlet adına yetki kullanan memurlara grev hakkı yasağı ile bağdaşabilir. Ancak, bazı memur kategorilerine grev yasağı getirilse bile (mutatis, mutandis, Pellegrin-Fransa, başvuru no: 28514/95) grev hakkının yasaklanması mevcut davadaki gibi genel olarak memurları veya Devlet'e ait ticari ve endüstriyel kuruluşlarda görev yapan işçileri kapsamaz. Grev hakkına getirilen yasal kısıtlamaların, kısıtlamaya konu memur kategorilerini mümkün olduğunca açık ve sınırlayıcı bir biçimde tanımlaması gerekmektedir. AIHM'nin görüşüne göre, mevcut davada, ihtilaf konusu genelge, AIHS'nin 11. maddesinin 2. paragrafında sıralanan amaçların gerekleri ile dengelenmeden tüm memurlara mutlak şekilde grev hakkını yasaklayan genel ifadelerle kalem alınmıştır. Ayrıca AIHM, dosyada, 18 Nisan 1996 ulusal eylem gününün yasaklandığına dair hiçbir bulgu bulunmadığını kaydetmektedir. Genelge ile sadece söz konusu eylem gününe memurların katılımı yasaklanmaktaydı. Söz konusu eyleme katılarak, başvuran sendikanın yönetim kurulu üyeleri yalnızca barışçıl toplanma özgürlüklerini kullanmıştır (Ezelin-Fransa, 26 Nisan 1991 tarihli karar). Dava konusu genelgeye dayanılarak söz konusu kişiler disiplin cezasına çarptırılmıştır. AIHM, söz konusu cezaların, üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla eylemlere veya böyle bir greve katılmayı isteyen sendika üyeleri ve diğer kişiler açısından caydırıcı nitelik taşıdığı kanaatindedir (Urcan ve diğerleri ve Karaçay-Türkiye 27 Mart 2007 tarihli karar). AIHM, Hükümet'in demokratik bir toplumda dava konusu kısıtlamanın gerekliliğini” ortaya koymadığını belirtilmiş. Kendi incelemesini yapan AIHM söz konusu genelgenin kabulü ve uygulanmasının “zorlayıcı bir sosyal gereksinimi” karşılamadığı ve başvuran sendikanın AIHS'nin 11.

³³³ AIHM Kararı, (2009): <https://www.kararara.com/aihm/turkce2/aihm10801.htm>(25.06.2020).

maddesi ile tanınan hakları etkili bir şekilde kullanmasına yönelik orantısız bir müdahale oluşturduğu sonucuna ulaşmış.

Dava konusunda devletler bakımından AİHS'nin 11. maddesinden kaynaklanan pozitif ve negatif yükümlülüklerle ilişkin genel ilkeler ile ilgili olarak AİHM, Demir ve Baykara kararında ortaya koyduğu içtihadına atıfta bulunup. İşbu davada söz konusu ilkelerin uygulanmasına ilişkin olarak AİHM, ihtilaf konusu genelgenin, memurlara toplu sözleşme hakkının tanınması için Kamu Emekçileri Sendikası tarafından düzenlenen eylemlerden beş gün önce, devlet memurlarının sendika hakkı konusunda Türk mevzuatını uluslararası sözleşmelere uygun hale getirme çalışmalarının sürdüğü bir sırada ve devlet memurlarının hukuki statülerinin belirsiz olduğu bir zamanda kabul edildiğini gözlemlenmiş.

Sonuç olarak AİHM, insan haklarının “bütünlüğü ve evrenselliği” ilkesi gereğince, hukuki, toplumsal ve siyasi gelişmeleri dikkate alarak AİHS'nin yaşayan niteliğini ön planda tutmakta ve sendikal özgürlükleri de güncel gelişmelere bağlı olarak insan hakları çerçevesinde yorumlamaktadır.³³⁴ ILO sözleşmeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve AİHM kararlarında toplu eylem hakkı, grevi de kapsayan bir üst kavram olarak benimsenmektedir.³³⁵

³³⁴ Dursun Al. (2018). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Normları ve Uluslararası Sözleşmeler Açısından Toplu Eylem Hakkı. *ECONDER International Academic Journal* II(1), s. 58

³³⁵ Pir Ali Kaya ve Ceyhun Güler. (2015/1). Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı. Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı 68, s. 107; Al, (2018), a.g.m., s. 58.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sendikalar kuşkusuz çalışanların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla, yine bunların üretimden gelen güçlerine dayanarak faaliyet gösteren örgütlü yapılardır. Bireysel olarak zayıf durumda bulunan çalışanların örgütlenmesi veya sendikalaşması girişimci karşısında pazarlık güçlerini artırıp, gerek hak ve menfaatlerinin korunmasında gerekse sorunlarının çözümünde etkin bir konum elde etmektedirler. Bu bakımdan, sendikalaşmanın sosyal adaletin tesisine hizmet eden önemli bir demokratik araç olmaktadır. İşveren karşısında çalışanların söz söylemesine aracı olan bu kuruluşlar daima gelişim içinde olmuşlardır.

Bu gelişimler daima sanayinin, değişen dünya sisteminin ve uygulanan politika ile hükümet sisteminin etkileşimi halinde olup, düşünce akımları ile değişimler yaşanmıştır. Bu şekildeki değişimler sendikaların güçlünün artmasına, çalışanların haklarının tam anlamıyla korunmasına ve çalışma ortamının daha uygun olmasına ortam hazırlamıştır.

Ülkemizde kamu görevlilerinin ilk örgüt biçimi olan sendikalar; bir hak olarak 1961 Anayasası (46. Md.) ve sonra 1982 Anayasası (51. Md) tanımlanmıştır. Günümüzde 4688 sayılı kanunla da “sendika ve toplu sözleşme hakkı” olarak uygulama alanında faaliyet göstermektedir. Sendikaların oluşumundan toplu sözleşme anlaşmazlığına kadar çoğu şeyi içeren bu kanunun biraz daha detaylandırılması; Özellikle kamu görevlisi olarak çalışanlarının daha da sınıflandırıp; etkin sendikacılık anlayışı doğrultusunda sendikal haklarının sınırlarının geliştirilmesi ülkemiz açısından sendikacılık anlayışını daha etkin yapacaktır.

Araştırma konumuzda ülkemizin kamu görevlilerinin sendikal haklarını incelediğimizde sendikal haklar konusunda bazı tartışmalar çıkmaktadır. Özellikle bazı kamu görevlilerinin sendika hakkı kapsamı dışından tutulması ve toplu sözleşmesi

uyuşmazlıklarında çözüm yolu olarak grev hakkının kullanılmaması bu tartışmaları yoğunlaştırmaktadır.

İlk bahsettiğimiz tartışma konusu olan tüm kamu görevlilerine sendika hakkı konusunda Anayasa Mahkemesi'nin (20.10.2015 tarihli ve 29508 sayılı R.G.) kararında “kamu görevlilerinin sendikalaşmalarının kamu kurumlarının çalışma düzenini olumsuz etkileme potansiyeli olduğunu, ancak bu durumun işin doğasından kaynaklandığını ve bu gerekçeyle sendika kurma hakkının ortadan kaldırılmasının demokratik toplum gerekleriyle örtüşmeyeceği” görüşünde olmuştur. Aynı açıklamanın devamında bazı kamu görevlilerinin sendika hakkı dışında tutulması gerektiği şu açıklamayla belirtmiştir: “katı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde çalışma düzeninin bozulması, kamu düzeninin de telafisi mümkün olmayacak şekilde bozulmasına neden olabileceğinden bu gibi durumlarda, kamusal yarara üstünlük tanınarak ilgili mesleklerle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanması” söz konusu olacağını açıklamıştır.

Söz konusu Anayasa Mahkemesini bazı kamu görevlilerinin örgütlenmesi yasağının uluslararası belge ve sözleşmeler karşılaşma yapıldığında 87 sayılı İLO Sözleşmesi ile 151 sayılı İLO Sözleşmesi de “sendika kurma hakkını” temel bir hak olarak kabul ederken, 87 nolu sözleşmenin 9. maddesi “Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir” esasını kabul etmiş, 151 sayılı sözleşmenin 1. maddesi de aynı şekilde “Bu Sözleşme öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polise ne ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla belirlenecektir.” denilerek Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar benzeşmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin örgütlenme ve dernek kurma hakkıyla ilgili 11. maddenin devamında da 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 ve bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel olmadığının açıklanmaktadır.

Diğer tartışma konusu olan sendikal hakların içerdiği grev hakkı konusunda ise ülkemizde kamu görevlilerine tanınmamıştır. Fakat ülkemizin onayladığı bazı uluslararası belgelerin grev hakkı içermesi ve bu onaylanan belgelerin sonucunda kamu görevlilerine grev hakkı verilmemesi durumu iyice karmaşık hale getirmiştir.

Bu konuda ilk olarak uluslararası hukuk ile ulusal hukuk arasındaki ilişkiye bakılmalıdır. Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrasında bu ilişki; eğer usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşması ise kanun hükmünde olduğu belirtilir.. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı bildirilir. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacağı da belirtilir. Fakat bu konuda ülkemiz temel anlamda uluslararası sözleşme ve belgeleri baz alarak ortaya koymuş olduğu sisteme uygun düşmektedir; örgütlenmede “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, toplu sözleşme ve grev hakkında ILO Sözleşmeleri gibi. Avrupa Sosyal Şartı’ndaki “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık” başlıklı 5 ve 6. Maddelerini de bu yönde çekince koyarak kabul ettiğini düşünebiliriz.

Son olarak tezimizde değindiğimiz olağanüstü halde yargı kararı olamadan sendikanın kapatılması tamamen olağanüstü kanun hükmü kararnamelerin özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu şekilde kapatılma ulusal hukukumuza aykırı olmamaktadır. Bu kapatılma işlemini uluslararası sözleşme ve belgelerle değerlendirildiğinde ülkemizde olağanüstü halin devlet içinde terör örgütlenmesi olarak çıktığından ülkemizde ciddi boyutta zarar verdiğiinden dolayı zorunlu görünüp bu terör örgütüne yakınlığıyla bilinen ve destekleyen sendikanın hemen kapatılması zorunlu görülmüştür. ILO komite kararında da rastlanılan bu durumda; ILO’nun böyle bir durumun farkında olup çalışmalarını yapmıştır ve ülkemiz bu durumda üzerine düşen başvuruları yapmış olduğu ve böyle bir sendikanın kapatılması ulusal ve uluslararası mevzuatlara uygun görülmektedir. Başvurular konusunda eğer ülkede olağanüstü hal durumu mevcutsa uluslararası sözleşmelerdeki “Örgütlenme Hakları” yönündeki hakları askıya alınması mümkün olmuştur. Bu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde bahsedilmiş ve buna göre; ülkede oluşan olağanüstü halin durumunda Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne tam bilgi verip, ülkede sözü geçen tedbirlerin

yürürlükten kalktığını ve Sözleşme hükümlerinin tekrar tamamen geçerli olduğu tarihi de Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirilmesi durumunda hakların askıya alınması uygun görülmüştür.



KAYNAKLAR

- AKAD, M., & VURAL DİNÇKOL, B. (2013). *Genel Kamu Hukuku* (8. b.). İstanbul: Der Yayınları.
- AKARTÜRK, A. E. (1998). *1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları*. İstanbul: Alkım Yayınları.
- AKÇA, İ., ALGÜL, S., DİNÇER, H., KELEŞOĞLU, E., & ÖZDEN, B. A. (2019). *Olağanlaşan OHAL KHK'ların Yasal Mevzut Üzerine Etkileri*. https://tr.boell.org/sites/default/files/ohal_rapor_web.pdf adresinden alındı
- AKKAYA, Y. (1998). *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi (2)/ İşçi Hareketleri*. İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı.
- AKTAY, A., ARICI, K., & SERYEN/KAPLAN, T. (2013). *İş Hukuku* (6 b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- AKTAY, N. (1993). *Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi .
- AKYİĞİT, E. (2005). *İş Hukuku* (4 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AL, D. (2018). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Normları ve Uluslararası Sözleşmeler Açısından Toplu Eylem Hakkı. *ECONDER International Academic Journal*, II(1), s. 56-72. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/463312> adresinden alındı
- ALEMDAR, Z. (2007). Sendika Konfederasyonları - Devlet İlişkileri: Avrupa Birliği Sözleşmelerinde Çeşitlilik ve Nedenleri. *Sivil Toplum Dergisi*, 57-62.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. (2019, Kasım 26). *Danıştay.gov.tr*.
<https://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf> adresinden alındı

Avrupa Konseyi Statüsü. (2019, Mart 1).
<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/771a1--Avrupa-Konseyi-Statusu.pdf> adresinden alındı

Avrupa Sosyal Şartı (Değiştirilmiş Şekli). (2020, Şubat 10).
<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/sosyalsart.pdf> adresinden alındı

AYAZ, N. (1993, Mart). Kamu Öalişanları Sendikacılığı. *Türk İdare Dergisi*(398), 125-134.

AYDIN, U., & KESKİN, Ö. (2015). 2821 sayılı Kanundan 6356 sayılı Kanuna: Türkiye’de Sendikalar Hukukunun Dönüşümü. *Anadolu Üniversitesi Hukuku Fakültesi Dergisi, I*. Mayıs 23, 2020 tarihinde
<http://andhd.dergi.anadolu.edu.tr/yonetim/icerik/makaleler/33-published.pdf> adresinden alındı

AYDOĞANOĞLU, E. (2010). *Sendikalar ve İşyeri Örgütlenmesi* (2. b.). 1992 Kültür Sanat Sen.
https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiG7Z7Py6bnAhWU7aYKHc7dAbMQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.kultursanatsen.org%2Fkks%2Findex.php%2Fyayinlar%2Fkitaplar%2Fitem%2Fdownload%2F85_4fcca450668980610e9b19b41a3f23c4&u adresinden alındı

AYDOĞANOĞLU, E. (2011). *Dünyada ve Türkiye’de Sendika ve Siyaset İlişkisi*. Ankara: Kültür-Sen Yayınları.

AYDOĞANOĞLU, E. (2020, Şubat 20). *Sendika Nedir?* Eğitim-Sen:
<http://www.egitimsenantalya.org/sube/sekreterlik/orgutlenme-sekreterligi/417-sendika-nedir.html> adresinden alındı

- BAŞTAYMAZ, T. (2016). Ekonomik Sistemler ve Sendikacılık. TÜRK-İŞ içinde, *Sendikacılık Akademisi Ders Notları 4* (s. 11-54). Ankara. Haziran 2, 2020 tarihinde <http://www.turkis.org.tr/dosya/sqzeWfz7yWyS.pdf> adresinden alındı
- BENLİ, A. (2003). *Türkiye'de Kamu Çalışmalarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını.
- BENLİ, A. (2019, Aralık 27). *Türkiye'de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları I*. Dergipark.org: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9438> adresinden alındı
- BİBİLİK, E. (2008). *Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı*. Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- CİNDEMİR, H. (2017). Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, XVI(2), 553-566.
- CİNDEMİR, H. (2017). Türk Hukukunda Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Örgütlenmesi. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 99-113.
- ÇAĞLAYAN, R. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- ÇAĞLAYAN, R. (2016). *İdare Hukuku Dersleri* (4. b.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- ÇARALAN, İ. (1992, Mart 20). Memur ve Memur Sendikaları. İstanbul: Cumhuriyet Gazetesi.
- ÇEÇEN, A. (1973). *Türkiye'de Sendikacılık*. Ankara: Özgür İnsan Yayınları.
- ÇELİK, N. (2011). *İş Hukuku Dersleri* (24. b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- ÇELİK, N. (2013). *İş Hukuku Dersleri* (26. b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- ÇİL, Ş. (2010, Haziran). Avrupa Sosyal Şartı ve Yargıtay Kararları. *Sicil İş Hukuku Dergisi*(10), 66.
- DEMİR, F. (2016). *Sorunlarla Toplu İş Hukuku* (Cilt 2). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 99.

- DEMİRCİOĞLU, A. M., & CENTEL, T. (2010). *İş Hukuku* (14. b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- DEMİRCİOĞLU, A. M., & CENTEL, T. (2013). *İş Hukuku* (17. b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- DEMİRCİOĞLU, A., & CENTEL, T. (2009). *İş Hukuku* (13 b.). İstanbul: Beta Yayın Evi.
- DEMREN DÖNMEZ, B. (2011). Türk Ceza Kanununda 'KamuGörevlisi' Kavramı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, 95-130.
- DEMREN, H. (2012). Kamu Çalışanlarının Sendika ve Kamu Görevlileri Sendikaları Tasarısı. Ankara: Gazi Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Fakültesi. Kasım 11, 2019 tarihinde <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/4416.pdf> adresinden alındı
- ENGİN, E. M. (1999). *Toplu İş Sözleşmesi Sistemi* (1. b., Cilt 15). İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları.
- ERKUL, İ., GÜVEN, E., ALTAN, Ö. Z., & GEREK, N. (1992). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku III* (79 b.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- EROL, A. (1995). *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*. Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- ESENER, T. (1978). *İş Hukuku* (3. b.). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuku Fakültesi Yayınları.
- ESER, B., & YÜKSEL, H. (2012). Korporatizm, Faşizm e Solidarizm Kavramları Ekseninde Erken Dönem Cumhuriyet Siyaseti Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, VIII(16), 181-200.
- EYRENCİ, Ö. (1998). *Sendika Özgürlüğü* (Cilt III). İstanbul: Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi.
- Federasyon Tüzüğü*. (2019, Kasım 12). <http://www.ekaf.org.tr/federasyon-tuzugu/> adresinden alındı

- Genel Kurul Dava Dilekçesi. (2020, Mayıs 20).
https://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Dava_Dilekcesi/2018-49.pdf adresinden alındı
- GÖZLER, K., & KAPLAN, G. (2016). *İdare Hukukuna Giriş* (22. b.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., & TAN, T. (1998). *İdâre Hukuku* (Cilt I). Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜLER, T. (2014). 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliğinin Kamu Görevlileri Sendikacılığının Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(41), 213-220.
- GÜLMEZ, M. (1988). *Sendika Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye*. Ankara.
- GÜLMEZ, M. (1994). *1926-1994 Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar*. Ankara: TODAİE.
- GÜLMEZ, M. (1996). Dünya'da Memurlar ve Sendikal Haklar. *TODAİE Yayınları*, 59.
- GÜLMEZ, M. (2002). *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku* (1. b.). Ankara: TODAİE.
- GÜNAY, C. İ. (2007). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Uygulanması* . Ankara: Yetkin yayınları.
- GÜNDAY, M. (2011). *İdare Hukuku* (10. b.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- GÜNDAY, M. (2017, Ocak). OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum. *Ankara Barosu Dergisi*, 34-35.
<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2017-1/1.pdf> adresinden alındı
- GÜNEŞ, H. (2013, Temmuz- Eylül). Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 62-79.
- HAN, E. (2012). *Türkiye Kamu-Sen Tarihi I*. Ankara: Altuğ Reklam Basım Yayınevi.
- İLKİZ, F. (2001, Eylül 25). *Anayasa Değişiklikleri* .
<http://www.inadina.com/inadeski/sayi12/anayasa1.htm> adresinden alındı

- ILO. (2019, Kasım 16). *87 No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi*. ILO: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377261/lang--tr/index.htm adresinden alındı
- ILO. (2020, Nisan 26). *151 No'lu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi*. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm adresinden alındı
- İNCELER, M. (2012, Ekim). *Sendika Kavramı ve Tarihsel Gelişim Süreci*. Temmuz 2, 2019 tarihinde academia.edu: https://www.academia.edu/10381854/SENDİKA_KAVRAMI_VE_TARİHSEL_GELİŞİM_SÜRECİ adresinden alındı
- İNCELER, M. (2015, Eylül 29). *Sendika Örgütlenme Biçimleri ve İdeolojik Açından Sendikalar*. Temmuz 2, 2019 tarihinde <http://www.metininceler.com.tr/2015/09/29/sendika-orgutlenme-bicimleri-ve-ideolojik-acidan-sendikalar/> adresinden alındı
- İnsan Hakları Beyannamesi*. (2020, Nisan 14). <https://www.tbmm.gov.tr/komisyonsan/haklari/pdf01/203-208.pdf> adresinden alındı
- İnsan Hakları Komisyonu. (2019). *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*. Ankara. Mayıs 2020, 20 tarihinde http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rights_turkce.pdf adresinden alındı
- İnsan Hakları Sözleşmesi. (2020, Şubat 3). <https://www.ihd.org.tr/avrupa-insan-haklari-sozlesmesi-ve-eki-protokollerde-yer-alan-haklar-ve-ozgurlukler/> adresinden alındı
- İŞİK, R. (1977). *İşçi Sendikalarının Faaliyetlerinin Hukuksal Çerçevesi*. Ankara: Tarhan Ajans.
- İŞIKLI, A. (1972). *Sendikacılık ve Siyaset*. Ankara.
- İŞIKLI, A. (1995). *Sendikacılık ve Siyaset* (Cilt II). Ankara: Öteki Yayınevi.
- İŞIKLI, A. (1998). *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi(3)/Siyasi Partiler ve İşçiler* (Cilt III). İstanbul: Kültür Bakanlığı ve Tarih Vakfı.

- İŞIKLI, A. (2005). *Sendikacılık ve Siyaset* (6. b.). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- İZVEREN, A. (1974). *İş Hukuku (I, II, III)*. Ankara.
- İZVEREN, A. (1994). *İş Hukuku* (Cilt I, II, III). Ankara.
- KALAYCIOĞLU, S., RITTERSBERGER TILIÇ, H., & ÇELİK, K. (2008). Değişen İşçilik ve Sendika. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 25(1), 75-102.
- KAMU-SEN. (2009). Dünyada Kamu Görevlileri Sendikacılığı.
- KARSLI, M. R. (2020). Memurluk Güvencesi ve OHAL Sürecinde Yapılan İhraç İşlemleri Üzerine Bir İnceleme. *Ankara Barosu Dergisi*, 41-91.
- KAYA, P. A., & GÜLER, C. (2015). Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı. *Sosyal Siyaset Konferansları*, I, s. 105-126.
- KESER, H. (2014). 4688 Sayılı KAmu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Uyarınca Kamu Görevlileri Sendikaları Üyeliği. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 20(1), 544-566. Eylül 10, 2020 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/issue-full-file/44298> adresinden alındı
- KOÇAOĞLU, M. (2000). Türkiye'de ve Dünyada Memur Sendikacılığın Gelişimine Panoramik Bakış. Z. GÖREN içinde, *Prof. Dr. Seyrulla Edis'e Armağan* (s. 151-179). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını.
- KONUK, M. (2016). Olağanüstü Hal Kapsamında Yayınlanan Kanun Hükmündeki Kararnamelerin Özellikleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, IV(65), 2177-2194.
- KORAY, M. (1992). *Endüstri İlişkileri*. İstanbul: Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları.
- KORAY, M. (1994). *Değişen Koşullarda Sendikacılık*. İstanbul.
- KORAY, M., & TOPÇUOĞLU, A. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- KUTAL, M. (1969). Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukukî Esasları ve Sınırları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(20), 169-202.

- KUTAL, M. (1997). *Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı Üzerindeki Olası Etkiler*. Ankara.
- KUTAL, M. (2003). Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(45), 141-154. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusskd/issue/919/10380> adresinden alındı
- KUTAL, M. (2007, Eylül). Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu. *Sicil*(7).
- KUZU, B. (1993). *Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasası Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi*. Ankara: Kazancı Hukuk Yayınları.
- LEFRANC, G., & SÜLKER, K. (1966). *Dünyada ve bizde Sendikacılık*. İstanbul: Varlık Yayınları.
- LORDOĞLU, K. (2004). Türkiye'de Mevcut Bazı Sendikaların Liderlik ve Yönetim Anlayışları ve Bazı Sendikal Sorunlardan Örnekler. *Çalışma ve Toplum*(1), 85-87.
- MAHİROĞULLARI, A. (2011). 195'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasa Koyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(60).
- MAHİROĞULLARI, A. (2011). *Dünyada ve Türkiye' de Sendikacılık*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- MAHİROĞULLARI, A. (2013). *Dünyada ve Türkiye'de Sendikacılık* (2. b.). Bursa: Ekin Yayıncılık.
- MİLLEN, B. H. (1968). *Gelişen Ülkelerde Sendika ve Siyaset*. İstanbul : Sosyal Siyaset Konferansları .
- NARMANLIOĞLU, Ü. (2013). *İş Hukuku II* (2 b.). İstanbul: Beta Yayınevi.
- NOHUTÇU, A. (2018). *Anayasa Hukuku* (2. b., Cilt I). Ankara: Savaş Yayınevi.
- OĞUZMAN, K. (1987). *Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri* (4. b., Cilt I). İstanbul.
- OKANDAN, R. G. (1976). *Umumi Amme Hukuku*. İstanbul.

Olağanüstü Hal Kanun Hükmündeki Kararname ile Meslekten İhraç, 59061/16 (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Aralık 8, 2016). Temmuz 21, 2020 tarihinde

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi97_b7n7nrAhWu3OAKHRScC-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi97_b7n7nrAhWu3OAKHRScC-MQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5571723-7028417%26filename%3DZihni%2520%2F%2520T%20adresinden alındı)

[MQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5571723-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi97_b7n7nrAhWu3OAKHRScC-MQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5571723-7028417%26filename%3DZihni%2520%2F%2520T%20adresinden alındı)

[7028417%26filename%3DZihni%2520%2F%2520T%20adresinden alındı](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi97_b7n7nrAhWu3OAKHRScC-MQFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-5571723-7028417%26filename%3DZihni%2520%2F%2520T%20adresinden alındı)

ÖNER, E. (1996). *"Toplu Sözleşme Yetki Tespitinden Kaynaklanan Sorunlar"*, Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları. İstanbul: Birleşik Metal- İş Yayınları.

ÖREN, K. (2015). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.

Öz Orman-İş Sendikası. (2019). *4. Olağan Genel Kurul Faaiyet Raporu* (Cilt II). Ankara: Öz Orman-İş sendikası.

ÖZERKMEN, N. (1996). *Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu Çalışanlarının Örgütlenme Sorunları*. Ağustos 22, 2019 tarihinde

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/26/1613/17368.pdf>:

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/26/1613/17368.pdf> adresinden alındı

ÖZKİRAZ, A., & TALU, N. (2008). Sendikaların Doğuşu; Türkiye ve Batı Avrupa Ülkeleri Karşılaştırması. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 115.

ÖZMEN, Ö. (2014). Türk Sendikacılığında İşçi ve Memur Ayrımı: Uluslararası Belgeler ve Ülke Uygulamaları Çerçevesinde Değerlendirme. *Uzmanlık Tezi*. Ankara: T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü.

ÖZTÜRK, M. (2007). Türkiye'de ve Dünyada Yeni Sendikal Perspektüfler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 505. 09 13, 2019 tarihinde

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9292>:

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9292> adresinden alındı

PEKİN , F. (1985). *Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar*. İstanbul: Alan Yayıncılık.

- Petrol-İş Sendikası. (1993). Sendikal Demokrasi. *Petrol-İş Yayınları*(31), 114.
- Petrol-İş Sendikası. (2010). Küresel Sendikal Örgütlenme. *ITUC (Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu) 2. Dünya Kongresi* (s. 1-13). Vancouver/KANADA: Petrol-İş Dış İlişkiler Servisi.
- Petrol-İş Sendikası. (2019). *Küresel Örgütlenme*. (P.-İ. D. Servisi, Prodüktör) 08 20, 2019 tarihinde https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/kuresel_orgutlenme.pdf adresinden alındı
- PINAR, İ. (2003). 4483 Sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usûlleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ROCKER, R. (2000). *Anarcho- Syndicalism* (1. b.). (H. D. Güneri, Çev.) Londra: Phoenix Press ve Kaos Yayınları. Haziran 3, 2020 tarihinde <https://anarcho-copy.org/free/anarko-sendikalizm.pdf> adresinden alındı
- SARAÇ, C. (1992). Toplu İş Sözleşmesinin Normatif Etkisi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 532-545.
- SCHERER, P. (1977). Diğer Kapitalist Demokrasilerde Kamu Kesimi Grevleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(28), 119.
- SERGENBERGER, W. (2013). Uluslararası Çalışma Örgütü Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri. (S. Brendle, Dü.) *EFQM Committed to Excellence*, 9. 5 1, 2020 tarihinde <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10695.pdf> adresinden alındı
- SEVGİLİ GENÇAY, D. F. (2014). Fransa'da Kamu Personel Rejimi. *Ünönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 225-240.
- SOYKUT SARICA, P. (2013). Uluslararası Çalışma Örgütü ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş. *"İŞ, GÜÇ" ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE İNSAN KAYNAKLARI DERGİSİ*, 04-19.
- SUR, M. (1987). *Grev Kavramı*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- SUR, M. (1991). *Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği ve Teşkil*. Ankara: Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi, Döner Sermaye İşletmesi Yayınları.
- SUR, M. (2011). *İş Hukuku Toplu İlişkiler* (4. b.). Ankara: Turhan Kitabevi.

- SUR, M. (2013). 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum*(4).
- SUR, M. (2014). Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanunun Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri. (S. UZUNALLI, Dü.) *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15, 255-278.
- SÜMER, H. H. (2003). *İş Hukuku* (9. b.). Konya: Mimoza Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş.
- SÜMER, H. H. (2013). *İş Hukuku* (17 b.). Konya: Mimoza Yayıncılık.
- ŞAHİN, N. (2018). Ülke Karşılaştırmaları Işığında Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişkisinin Değerlendirilmesi. *Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 115-143.
- ŞENKAL, A. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika* (2. b.). İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). Avrupa Sosyal Şartı. F. AYDIN (Dü.). içinde, (s. 17). Ankara. Mayıs 20, 2020 tarihinde <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1318/avrupa-sosyal-sarti.pdf> adresinden alındı
- TAHTALI, M. B. (2019, 12 25). Türk Hukukunda Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleriyle Kamu Görevinden İhraç Edilen Personelin OHAL işlemleri İnceleme Komisyonu Sonrasında İdari Yargıya Başvurma Süresi Sorunu. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 728-744. doi:issn 2146-1082 e-issn 2667-5714
- TAN, Ö. K. (1978, Mayıs 18). İsveç Sendikalizmi ve Toplu Sözleşme Düzeni. *İstanbul Reklam Yayınları*(40). 02 20, 2020 tarihinde <https://www.istanbulreklamsitesi.com/isvec-sendikalizmi-ve-toplu-sozlesme-duzeni/> adresinden alındı
- TAN, T. (2013). *İdare Hukuku* (2. b.). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- TAYTAK, M., & AYDIN , M. (2019). Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(1), 127-146.

- TOKOL, A. (1994). *Türkiye'de Sendikal Hareket*. Bursa: Ezgi Yayınları.
- TOKOL, A. (2000). *Sosyal Politika* (2 b.). Bursa: Vipaş A..Ş. Yayınları.
- TOKOL, A. (2017). *Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler* (7. b.). Bursa: Dora Yayıncılık.
- TUNCAY, A. C. (2007). Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı. (O. H. ŞENER, Dü.) *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9, 157-176.
- TUNCAY, A. C. (2010). *Toplu İş Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- TUNCAY, A. C., & SAVAŞ, F. B. (2013). *Toplu İş Hukuku* (3 b.). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- TUNÇOMAĞ, K., & CENTEL, T. (1989). *İş Hukukunun Esasları*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- TURAN, K. (1979). *Milletlerarası Sendikal Hareketler*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- UÇKAN HEKİMLER, B. (2014). *Sendikacılık*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- UÇKAN, B., KAĞNICIOĞLU, D., & ÇELİK, A. (2013). *Sendikalar* (2. b.). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ulusal Emek Konfederasyonu. (2017, Ağustos 31). *Anarko-Sendikalizm: Temelleri – CNT*. (S. Y. Federasyonu, Prodüktör, & CNT-AIT) Haziran 03, 2020 tarihinde Anarşizm.org: <http://anarsizm.org/anarko-sendikalizm-temelleri-cnt/> adresinden alındı
- URHAN, B. (2005). Türkiye'de Sendikal Örgütlenmede Yaşana Güven ve Dayanışma Sorunları. *Çalışma ve Toplum*, 68-70.
- ÜNAL, E. (2012). *Türkiye'de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- YELDAN, E. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme* (5. b.). İstanbul: İletişim Yayınları.

- YENİHAN, B., & CEREV, G. (2016, Eylül). Sendikalı Kadınlar ve Yaşadıkları Sorunlar: Kocaeli-Gölcük'de Kamu Çalışanları Sendikaları Üzerinde Nitel Bir Araştırma. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(4), 150-167.
- YILDIRIM, R. (2013). *İdare Hukuku Dersleri I* (5. b.). (A. Z. ÇALIŞKAN, A. Ç. ATİK, K. ERSÖZ, Y. DENİZ, & S. S. BOZ, Dü) Konya: Mimoza Yayınları.
- YILDIRIM, T., YASİN, M., KAMAN, N., ÖZDEMİR, H., ÜSTÜN, G., & OKAY TEKİNSOY, Ö. (2013). *İdare Hukuku* (5. b.). İstanbul, Şişli, Türkiye: On İki Levha Yayınları.
- YORGUN, S. (2010, Nisan). Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanun Tasarı Taslaklarına İlişkin Görüş ve Öneriler. *"İş, Güç"Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 12(2), 7-24.
- YÜCEL, B. (2012). 5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun 1982 Anayasası'nın "Hukuk Devleti" Anlayışına Etkisi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(100), 83-96.
- ZABUNOĞLU, Y. K. (2012). *İdare Hukuku* (Cilt 1). Ankara: Yetkin Yayınevi.

ÖZGEÇMİŞ

Hakan KARABAĞ 1994 yılında Gaziantep’te doğdu. Anadolu Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi’nden 2016 yılında mezun oldu. İlk Yüksek Lisans derecesini 2017 yılında “Uluslararası Sağlık Sistemleri ve Performans Değerlendirmesi” konulu proje ile Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sağlık Yönetim Ana Bilim Dalı’ndan mezun oldu. İkinci Yüksek Lisans derecesini 2018 yılında “Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları” konulu tezini Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ekonomi Hukuku Ana Bilim Dalı’ndan aldı. Hakan KARABAĞ orta derecede İngilizce bilmektedir.

VITAE

Hakan KARABAĞ was born in 1994 in Gaziantep. He graduated from Anadolu University Faculty of Economics and Administrative Sciences Public Administration in 2016. He graduated from Kahramanmaraş Sütçü İmam University Institute of Social Sciences, Department of Health Management with his project titled “International Health Systems and Performance Evaluation” in 2017. He received his second Master's degree in 2018 from the thesis on “Syndical Rights of Public Officers in Turkish Law” from Gaziantep University Institute of Social Sciences, Department of Economics. Hakan KARABAĞ speaks intermediate English.