

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL
HAKLARI ÇERÇEVESİNDE GREV VE SİYASET YASAĞI

Gülcihan AŞULA

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Gülümnden ÜRCAN

İZMİR-2019

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Gülcihan AŞULA
Öğrenci No : 2016800497
Tez Başlığı : Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev ve
Siyaset Yasağı
Savunma Tarihi : 01/08/2019
Danışmanı : Dr.Öğr.Üyesi Gülümden ÜRCAN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Dr.Öğr.Üyesi Gülümden ÜRCAN	- Dokuz Eylül Üniversitesi	
Prof.Dr.Atilla GÖKTÜRK	- Dokuz Eylül Üniversitesi	
Dr.Öğr.Üyesi Ahu KARAKURT EREN	- İzmir Demokrasi Üniversitesi	

Gülcihan AŞULA tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği ☒ / oy çokluğu ☐ ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev ve Siyaset Yasağı” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

02/08/2019

Gülcihan AŞULA

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI
ÇERÇEVESİNDE GREV VE SİYASET YASAĞI
Gülcihan AŞULA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

Grev hakkı, örgütlenme hakkının bir bileşeni, toplu pazarlık hakkının tamamlayıcısı ve çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunmasında temel araçtır. Siyaset hakkı ise politik hayata, karar alma süreçlerine ve devlet yönetimine katılmaya olanak tanıyan hem kolektif hem de bireysel boyutları bulunan bir haktır. Ancak örgütlenme özgürlüğü ve siyasal katılımın özünü oluşturan sendikal ve siyasal haklardan herkes aynı ölçüde yararlanamamaktadır. Bu noktada kamu görevlilerinin hem vatandaş hem de memur olmak üzere ikili statüsünün yarattığı çatışma siyasal ve sendikal haklar alanına getirilen yasaklar ve sınırlandırmalar ile aşılmaya çalışılmaktadır. Özellikle grev ve siyaset hakları söz konusu olduğunda kamu hizmetlerinde doğrudan yasaklamaya gidilmektedir. Bu durum kamu görevlileri açısından sendikal ve siyasal haklar alanını tartışmaya açık bir sorun alanı haline getirmektedir. Sebebi ise bu alanlara ihtiyatlı yaklaşılması ve getirilen çözümlerin yetersizliğidir.

Ülkemizdeki anayasal ve yasal düzenlemelerde kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamak ve siyasallaşmayı önlemek adına kısıtlayıcı ve yasaklayıcı hükümler bulunmaktadır. Bu durum haklar uygulamasında grev ve siyasal hakların evrensel standartları ile uyum sorunu yaratmaktadır. Dolayısıyla çalışmamızda amaç uluslararası norm ve yasal düzenlemeler bağlamında grev ve siyaset yasağını inceleyerek genel bir değerlendirme yapmaktır. Değerlendirme

neticesinde var ise eksik yönlele işaret etmek ve hakların tanınıp tanınmayacağına dair bir görüş ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlileri, Kamu Görevlileri Sendikaları, Grev Hakkı, Siyaset Hakkı, Yasaklar, Uluslararası Normlar, Mahkeme İçtihatları.



ABSTRACT

Master's Thesis

Prohibition of Strike and Politics within the Framework of Trade Union Rights of Public Officials in Turkey

Gülcihan AŞULA

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

The right to strike is a component of freedom of association, complement to right to collective bargaining and the main organ for protecting the economic and social interest of employees. The right of politics is a right that has both collective and individual dimensions, allowing for participation in political life, decision- making processes and government. However, everyone cannot benefit equally from the trade union and political rights that constitute the essence of freedom of association and political participation. At this point, the conflict created by the dual status of public officials, both citizen and public servants, is being tried to overcome by prohibitions and restrictions on area of political and trade union rights. Particularly, when it comes to strikes and political rights, in utility department it is directly decided to ban. This situation makes the field of trade union and political rights become a question of open debate in terms of public officials. The reason is cautious approach to these areas and the inadequacy of solutions.

Constitutional and legal arrangements in our country, there are restrictive and prohibitive provisions in order to ensure continuity in public service and prevent politicization. This situation creates a problem of compliance with universal standards of strike and political rights in the implementation of rights. Therefore, the purpose of our study make general evaluation by examining the prohibition of strikes and politics in the context of international norms and

regulations. As a result of evaluation, if there is, to point out the missing aspects and to give an opinion about whether the rights will be recognized or not.

Keywords: Public Officials, Public Employee Unions, Right to Strike, Right to Politics, Prohibitions, International Norms, Jurisprudence.



**TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARI
ÇERÇEVESİNDE GREV VE SİYASET YASAĞI**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii

GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU GÖREVLİSİ, KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ VE SENDİKA HAKKI
KAVRAMLARI**

1.1. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI	4
1.1.1. Genel Olarak Kamu Görevlisi Kavramı	4
1.1.2. Anayasal Düzenlemelerde Kamu Görevlisi Kavramı	6
1.1.3. Yasal Düzenlemelerde Kamu Görevlisi Kavramı	9
1.1.3.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na Göre Kamu Görevlisi	10
1.1.3.1.1. Memurlar	10
1.1.3.1.2. Sözleşmeli Personel	11
1.1.3.1.3. Geçici Personel	13
1.1.3.1.4. İşçilerin Durumu	14
1.1.3.2. 4688 Sayılı Kanuna Göre Kamu Görevlisi Kavramı ve Kapsamı	15
1.1.4. Kamu Görevlilerinin Temel Hak ve Yükümlülükleri	18
1.2. KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ VE SENDİKA HAKKI	22
1.2.1. Kamu Özgürlükleri Kavramı ve İnsan Hakları Boyutu	22
1.2.2. Kamu Özgürlüklerinin Çeşitleri	24

1.2.2.1. Siyasal Haklar	25
1.2.2.2. Sosyal ve Ekonomik Haklar	26
1.2.3. Sendika Kavramı, Sendika Hakkı ve Örgütlenme Özgürlüğü	30
1.2.4. Sendika Hakkının Tarihsel Gelişimi	33
1.2.4.1. Uluslararası Mevzuatta Sendika Hakkının Gelişimi ve Kamu Görevlileri	33
1.2.4.1.1. BM’ler Çatısı Altında Yer Alan Düzenlemeler	33
1.2.4.1.2. Avrupa Konseyi Bünyesinde Yer Alan Düzenlemeler	35
1.2.4.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Bünyesinde Yer Alan Düzenlemeler	37
1.2.4.2. Dünyada Sendika Hakkının Gelişimi	42
1.2.4.3. Türkiye’de Sendika Hakkı ve Memur Sendikacılığının Tarihsel Gelişimi	45
1.2.4.3.1. Cumhuriyet Dönemindeki Gelişmeler	47
1.2.4.3.1.1. Bir Dönüm Noktası: 1961 Anayasası Dönemi	50
1.2.4.3.1.2. 1982 Anayasası Dönemi	55
1.2.4.3.1.3. 1995 Anayasa Değişikliği	58
1.2.4.3.1.4. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Öncesi ve Sonrasındaki Gelişmeler	60

İKİNCİ BÖLÜM

GREV HAKKI, DİĞER HAKLARLA İLİŞKİSİ VE GELİŞME DİNAMİKLERİ

2.1. GREVİN TANIMI VE UNSURLARI	72
2.2. GREV TÜRLERİ	80
2.2.1. Oturma Grevi	82
2.2.2. Kısa Süreli Grevler	83
2.2.3. Genel Grev	84
2.2.4. Dayanışma Grevi (Sempati Grevi)	85
2.2.5. Uyarı (İhtar) Grevi	85
2.2.6. İş Yavaşlatma Grevi	86

2.2.7. Siyasi Grev	87
2.2.8. Hak Grevi- Menfaat Grevi	88
2.3. GREV HAKKININ DİĞER SENDİKAL HAKLARLA İLİŞKİSİ	90
2.3.1. Grev Hakkı-Sendika Hakkı İlişkisi	91
2.3.2. Grev Hakkı-Toplu Pazarlık İlişkisi	92
2.4. TOPLU EYLEM HAKKI-GREV HAKKI İLİŞKİSİ	94
2.4.1. Toplu Eylem Hakkı-Grev İlişkisi	94
2.4.2. Barışçıl Toplu Eylem Hakkı	96
2.4.3. Toplu Eylem Hakkı, AİHM ve Kamu Görevlileri	101
2.5. GREV HAKKININ GELİŞİMİ VE TEAMÜLLERE GENEL BAKIŞ	108
2.5.1. Dünyada Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Gelişimi ve Oluşan Teamüller	108
2.5.2. Grev Hakkına İlişkin Argümanlar	112
2.5.2.1. Grev Hakkının Tanınmasına Karşıt Argümanlar	113
2.5.2.2. Grev Hakkının Tanınmasını Savunan Argümanlar	115

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.1. GREV HAK VE YASAĞININ ULUSLARARASI BELGELERDEKİ GÖRÜNÜMÜ

3.1.1. Grev Hakkına İlişkin Genel Yaklaşım	121
3.1.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Mevzuatında Grev Hakkı ve ILO Normları	122
3.1.3. BM'ler Mevzuatında Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nde Grev Hak ve Yasakları	130
3.1.4. Avrupa Konseyi Bünyesinde Grev Hakkı	131
3.1.4.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Grev Hakkı	131
3.1.4.2. Avrupa Sosyal Şartı ve Grev Hakkı	133
3.1.5. Avrupa Birliği Hukukunda Grev Hakkı	136
3.2. ULUSAL MEVZUATTA GREV HAKKI VE YASAKLARININ GÖRÜNÜMÜ	139
3.2.1. Genel Olarak	139

3.2.2. Anayasa’da Yer Alan Sınırlama ve Yasaklar	140
3.2.3. Diğer Mevzuat Düzenlemelerinde Grev Yasakları ve Sınırlamalar	143
3.3. HUKUKUMUZDA GREV HAKKI, TARİHSEL GELİŞİMİ VE KAMU GÖREVLİLERİNİN DURUMU	150
3.3.1. Genel Olarak	150
3.3.2. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Grev Hakkının Gelişimi ve Özneleri	152
3.3.3. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Memurların İş Bırakma Eylemleri	154
3.3.4. Cumhuriyet Döneminde Grev Hakkının Gelişimi ve Özneleri	156
3.3.4.1. 1926 Yılı ile 1961 Anayasa’sı Döneminde Grev Hakkının Gelişimi ve Kamu Görevlileri	156
3.3.4.2.1980-2001 Yılları Arasında Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri	164
3.3.4.3.2001-2018 Yılları Arasında Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri	174
3.4. ZORUNLU TAHKİM VE KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU	185
3.4.1. Toplu Menfaat Uyuşmazlıklarının Çözüm Yöntemleri	185
3.4.2. Grev Yasağı ve Zorunlu Tahkim	187
3.4.3. Zorunlu Tahkim Yetkili Organı: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu	189
3.5. MAHKEME İÇTİHATLARINDA GREV HAKKININ GELİŞİMİ	195
3.6.GREV HAKKI KONUSUNDA TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI MEVZUATA UYUM SORUNU	204

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ, KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI, SİYASAL HAKLAR VE YASAKLAR

4.1. SİYASET KAVRAMI	210
4.2. SİYASET-İDARE İLİŞKİSİ VE SİYASİ TARAFSIZLIK İLKESİ	211
4.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SİYASAL HAKLARI, SINIRLAMALAR VE YASAKLAR	215
4.3.1. Seçme Hakkı ve Kamu Görevlileri	216
4.3.2. Seçilme Yeterliliği ve Kamu Görevlileri	218
4.3.3. Siyasi Parti Üyeliği ve Yasaklar	222
4.3.4. Uygulamada Yasak ve Yaptırıma Tabi Diğer Siyasi Faaliyetler	230

4.3.5. Düşünce Özgürlüğü Bağlamında Siyasi Özgürlüklere Getirilen Yasaklar	232
4.3.5.1. AİHM'in Düşünce ve Siyasi Özgürlüklere Yaklaşımı	233
4.3.5.2. Hukukumuzda Kamu Görevlileri ve Düşünce Özgürlüğü Sorunu	235
4.3.6. Siyasi ve İdeolojik Grev Yasağı	237
4.4. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI-SİYASET İLİŞKİSİ	242
4.4.1. Sendikaların Siyasi Faaliyetleri	244
4.4.2. Sendika-Siyaset İlişkisi ve Nedenleri	245
4.4.3. Uygulamada Sendika-Siyaset İlişkisinin Gelişimi	249
4.4.3.1. 1965-2001 Yılları Arasında Sendika-Siyaset İlişkisi	249
4.4.3.2. 4688 Sayılı Kanun Döneminde Sendika-Siyaset İlişkisi	254
4.4.3.2.1. 4688 Sayılı Kanun'da Yer Alan Düzenlemeler ve Siyasi Katılım	254
4.4.3.2.2. Üst Kuruluşlar ve Sendikaların Siyaset ile İlişkisi	258
SONUÇ	263
KAYNAKÇA	271

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFL-CIO	American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKP	Ak Parti
ANAP	Anavatan Partisi
Any.	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
BM	Birleşmiş Milletler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CGK	Ceza Genel Kurulu
Çev.	Çeviren
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DÖSİM	Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü
DYP	Doğru Yol Partisi
Ed.	Editör
EĞİT-SEN	Eğitimciler Sendikası
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	International Labour Organization
ITUC	International Trade Union Confederation
İLK-SEN	İlkokul Öğretmenleri Sendikası
KAMU-SEN	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KG	Kamu Görevlileri
KGHK	Kamu Görevlileri Hakem Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
md.	Madde

MEMUR-SEN	Memur Sendikaları Konfederasyonu
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
PCS	The Public and Commercial Services Union The Union of Choise for Senior Managers an Professionals in Public Service
POA	Prison Officer's Association
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa No
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
SÖK	Sendika Özgürlüğü Komitesi
ss.	sayfadan sayfaya
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
TCK	Türk Ceza Kanunu
TİS	Toplu İş Sözleşmesi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TÖS	Tüm Öğretmenler Sendikası
TSGLK	Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜB-DER	Tüm Öğretmenler Birleşme ve Dayanışma Derneği
TÜMAS	Tüm Üniversite Asistanları Derneği
TÜTED	Tüm Telekomünikasyon İş İnsanları Derneği
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ÜLKÜ-BİR	Ülkücü Eğitimciler Birliği Derneği
vb.	ve benzeri
Yay. Hz.	Yayma Hazırlayan

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2002-2018 Yılları Arasında KG'nin Sendikal Örgütlenmesine Dair Sayısal Veriler

s. 64



GİRİŞ

Özel hukuk istihdam rejiminden farklı olarak kamu personel rejimi tarafsızlık, kamu hizmetlerinde süreklilik ve kamu yararı gibi belirleyici ilkeler üzerinden yapılandırılmıştır. İdare cihazını kuruluşu itibariyle özel sektörden ayıran bu yapılanma, bağımlı çalışan gruplarının tabi olduğu ayrıcalıkları da farklılaştırmaktadır. Dolayısıyla temel kamu hizmetlerinin, idarenin asli unsurları olan memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından görülmesi tabi oldukları hak ve yükümlülükler bakımından onları işçilerden ayırmaktadır. Çalışanlar açısından haklar alanındaki kısıtmaların ve yasakların sınırının belirlenme düzeyi ise yalnızca tabi olunan istihdam rejiminin temel ilkelerine değil aynı zamanda demokratikleşme düzeyine bağlı olarak da değişkenlik göstermektedir.

Temel hak ve özgürlükler içerisinde kamu görevlileri açısından diğer haklara nazaran sosyal bir hak olan grev hakkı ile siyasal hakların kullanımı konusunda daha sınırlayıcı ve yasakçı bir tutum benimsendiği görülmektedir. Bu durum söz konusu temel hakların tanınması sorununun iki önemli eksen üzerinden gelişme gösterdiğini ortaya koymaktadır. İlk neden hem vatandaş hem de memur olmanın beraberinde getirdiği çifte statünün haklardan eşit faydalanma noktasında yarattığı çatışmada, memur olmanın baskın gelmesidir. İkinci neden ise geleneksel bir yaklaşımla memuriyetin devletle özdeşleştirilmesi ve hakların tanınmasının egemenlik doktrini ile bağdaştırılmamasıdır. Dolayısıyla ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte haklar ya tam anlamıyla yasaklanmakta ya da kullanımları bir takım şartlara tabi kılınarak sınırlı bir düzeyde tanınmaktadır. Her iki nedenin grev ve siyaset haklarının hakların tanınmasında, kullanımında ve sınırlarının belirlenmesinde tartışmaya sebebiyet vermesi konunun üzerinde çalışılmasını, olumlu ve olumsuz yönlerinin ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu görevlisi terimine açıklık getirilerek anayasal ve yasal düzenlemeler ile 4688 sayılı Kanun'da nasıl tanımlandığına, kamu görevlilerinin temel hak ve yükümlülüklerine ilişkin bilgilere yer verilmeye çalışılacaktır. Kamu özgürlükleri içerisinde çalışmamızın ana temasına uygun olarak sosyal ve siyasal hakların, haklar kategorisindeki yerine, önemine ve tamamlayıcı haklarına vurguda bulunulacaktır. Aynı zamanda grev ve siyaset haklarına zemin

oluşturması sebebiyle kamu görevlileri özelinde sendika hakkı, sendika hakkının örgütlenme özgürlüğü ile ilişkisi, uluslararası yasal araçlarına, dünyada ve ülkemizdeki gelişimi üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Öncesi ve Sonrasındaki Gelişmeler” başlığı altında toplu görüşmeden toplu sözleşme hakkına geçiş süreci, toplu sözleşme hakkının artı ve eksi yönleri ile kamu görevlileri sendikalarının gelişimine ilişkin sayısal verilere yer verilecektir.

İkinci bölümün geneli grev hakkı, hakkın diğer sendikal haklarla ilişkisi ve gelişme dinamikleri üzerinden şekillendirilecektir. Bu doğrultuda grevin tanımı, unsurları ve türlerine dair değerlendirme 2010 Anayasa değişiklikleri göz önünde bulundurularak yapılmaya çalışılacaktır. Üçüncü bölüme ışık tutması amacıyla grev hakkının diğer sendikal haklar ile ilişkisine ve kamu görevlileri özelinde barışçıl toplu eylem hakkı konuları ele alınacaktır. Toplu eylem hakkı hususunda ILO denetim organları ile AIHM’in yaklaşımına ve kamu görevlilerini ilgilendiren kararlarına değenilerek genel bir çerçeve çizmeye çalışılacaktır. Ayrıca toplu eylem hakkının iç hukukumuzdaki gelişiminin Yargıtay kararları ile birlikte değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Akabinde grev hakkının dünyadaki gelişimine, kamu görevlilerinin grev hakkının leh ve aleyhindeki argümanlara, hakkı tanıyan ve tanımayan ülkelere ilişkin genel bir durum analizine yer verilecektir.

Üçüncü bölümde grev hakkının ulusal hukuktaki durumuna ilişkin tespitlerde bulunabilmek için ilk önce grev hakkının uluslararası hukuktaki gelişimine ILO, AIHS, AIHM, BM’ler ve AB hukuku bakımından açıklık getirilmeye çalışılacaktır. “Ulusal Mevzuatta Grev Hak ve Yasaklarının Görünümü” başlığı altında anayasa ve yasal düzenlemelerde yer alan kısıtlama ve yasaklara yer verilerek ILO denetim organlarının ilkelerine göre genel bir durum değerlendirmesi yapılacaktır. “Hukukumuzda Grev Hakkı, Tarihsel Gelişimi ve Kamu Görevlilerinin Durumu” başlığı altında dönemler itibariyle grev hakkının gelişimi ve kamu görevlilerinin durumuna ışık tutulması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda özellikle anayasal, sosyo-ekonomik gelişmeler, kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma ve fiili grev hakkının gelişimi ile sendikaların bu süreçte oynadığı rol üzerinde durulacaktır. Ayrıca grev hakkında geline aşamaya, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın kısa süreli iş bırakmalara ilişkin kararları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun oluşumu,

kararları ve örtülü grev yasağı ile uluslararası mevzuata uyum sorununa değinmek suretiyle yer verilecektir.

Dördüncü bölümde kamu görevlilerinin ve sendikalarının siyasal haklardan ne kadar ve ne düzeyde faydalandıklarına açıklık getirmek amacıyla idare-siyaset ilişkisi ve tarafsızlık ilkesi ele alınacaktır. Daha sonra kamu görevlilerinin seçme, seçilme ve siyasi parti üyeliği haklarını anlaşılır kılmak üzere AİHM ve Anayasa Mahkemesinin siyasal haklar bağlamında düşünce özgürlüğüne ilişkin yaklaşımı üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Ayrıca grev ve toplu eylem yasağı ile bağlantılı olarak “siyasi ve ideolojik grev yasağı” konusunun Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle irdelenmesi amaçlanmaktadır. Nedenlerine değinilerek ele alınacak olan sendika-siyaset ilişkisi ise uygulamadaki gelişmelerle birlikte bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Sonuç bölümünde ise çalışma genelinde grev ve siyaset hakkı ile ilgili ulaşılan artı ve eksi yönler ile çözüm önerilerine bir bütün olarak yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİSİ, KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ VE SENDİKA HAKKI

KAVRAMLARI

1.1. KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

1.1.1. Genel Olarak Kamu Görevlisi Kavramı

Bir kurumlar topluluğu olarak günümüzün hem en büyük işvereni konumunda bulunan hem de tek başına hareket edemeyen devletin sosyo-ekonomik alandaki yükümlülükleri giderek artmaktadır. Bu nedenle günümüz modern devlet anlayışı, toplumsal düzenin devamlılığı, kamusal hizmetlerin ve ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasına yönelik hizmetlerin sağlanması adına geçmişe nazaran daha çok “uzmanlaşmış” ve “daimi” bir emek gücüne ihtiyaç duymaktadır¹. Bu ihtiyaç hiyerarşik bir düzen olan idarenin hem beşeri unsuru hem de emek gücünü oluşturan gerçek kişiler olan kamu görevlileri tarafından karşılanmaktadır. Kamu görevlileri hukuki bir yapıdan oluşan idareyi canlı bir varlığa dönüştürerek, onun adına irade açıklamasında bulunan, karar alan ve bunları uygulayan, düzenleyici işlemler yapan, yetki veya mevki sahibi olan kişilerdir².

Kamu hizmetlerinin bir ögesi haline gelerek adeta onun “mütemmim cüzü” niteliği kazanmış gerçek kişilerin hukuki durum ve statülerinin birbirinden farklılık göstermesi, geçmişte olduğu gibi günümüzde de “kamu görevlisi kimdir? sorusunu cevaplamayı zorunlu kılmaktadır³. Değişik anlam ve kullanımları bulunan kamu görevlisi kavramı, doktrinde geniş ve dar manada kamu görevlisi ayırımından hareketle iki farklı şekilde tanımlanmaktadır⁴.

¹Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1992, s. 13; Cahit Tutum, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 132, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972, (Memur Güvenliği), s. 3.

²İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 983; Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Yetkin Basımevi, Ankara, 2012, s. 617.

³Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: II, Üçüncü Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1066; Thomas Hobbes, **Leviathan**, çev. Semih Lim, 6. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 174.

Hobbes kamu görevlisi terimini “*belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişi*” olarak tanımlamaktadır.

⁴Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, 2011, s. 579.

Geniş manada kamu görevlisi deyimi, hukuksal ve hiyerarşik statüleri birbirinden farklılık gösteren, yaptıkları işin niteliğine bakılmaksızın kamusal hizmetlerde ve devletin yasama, yürütme, yargı gibi bütün organlarında görev alan herkesi kapsamaktadır⁵. Cumhurbaşkanı ve bağımlı çalışanlar olan işçilerde dâhil olmak üzere kamu hizmetlerindeki “herkes” bu anlamda kamu görevlisi sayılmaktadır⁶.

Anayasa’nın 128’nci madde hükmündeki tanıma uygun olarak dar anlamda kamu görevlisi deyimi ise “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten memur ve diğer kamu görevlilerini” ifade etmektedir. Günday’ın ifadesiyle dar manada kamu görevlileri deyimi “devletin siyasi organlarında yer alan görevliler ile özel hukuk kaidelerine göre istihdam edilenler haricindeki kamu görevlilerini” yani kamu hukuku anlamındakileri içermektedir⁷. Bu anlamda hâkim ve savcılar, memurlar, askeri personel ve hizmetliler gibi çeşitli hukuki statülerde bulunan ve hükümet etme yetkisine haiz olmayan sivil ve askeri kamu görevlileri dar manada kamu görevlileri kategorisine girmektedir⁸. 4688 sayılı Kanun (md.3/a) ve 657 sayılı DMK hükümleri gereği kamu kurumlarında özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen ve işçi statüsünde çalışanlar ise bu kapsamın dışında tutulmaktadır.

Genel olarak Fransız hukuk sistemindeki kullanımıyla kamu görevlileri “kamu hukukuna tabi olarak, bir kamu tüzel kişisince istihdam edilen görevliler” olarak tanımlanmaktadır⁹. Bu tanımdan hareketle İdare Hukuku’nda bir personelin kamu görevlisi sıfatına haiz olabilmesi, “bir kamu tüzel kişinin bünyesinde görev alması”, bu anlamda “idare tarafından istihdam edilmesi” ve son olarak kamu tüzel kişisi ile istihdam ilişkisinin “kamu hukuku bağı” ile kurulması şartlarının varlığına bağlıdır¹⁰.

⁵İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s. 659; Günday, s. 580.

⁶Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 6. Baskı, Umutepe Yayınları, Kocaeli, 2013, (Kamu Yönetimi), s. 331; Fikret Sönmez, **Kamu Personel Yönetimi**, İstiklal Matbaası, İzmir, 1977, s. 151; Günday, s. 580.

⁷ Günday, s. 580.

⁸ Sönmez, s. 151; Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), s. 331; Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Seri No:1, İzmir, 1986, s. 165.

⁹Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş ve Yenilenmiş 2. Baskı, Cilt:2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, (İdare Hukuku), s. 637.

¹⁰Gözler, (İdare Hukuku), s. 637; Zabunoğlu, s. 623.

Not: İdare tarafından uzun bir süre istihdam edilmeyen ancak idareye kamu hizmeti sunan kişiler örneğin; re’sen atanan avukatlar kamu görevlisi sayılmamaktadır. Bkz: Gözler, (İdare Hukuku), s. 643.

Bu şartlar, “kümülatif” nitelik taşımalarından dolayı üçünün bir arada olması gerekmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi sayılmada bu şartlardan yalnızca biri veya ikisinin varlığı tek başına yeterli değildir¹¹.

Kamu görevlisi terimi, yalnızca anayasa hukukuna mahsus bir kullanım değildir. İdare hukukunu aşan ve ceza hukukunu da içerek bir boyuta varan birden fazla hukuk dalına kadar uzanan bir terimdir. Terminolojik açıdan kamu görevlisi teriminin, anlam ve kapsam bakımından belli bir hal almaması, genel bir tanımının olmaması ve kanunlarda farklı tanımlamalara gidilmesi kavramın bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını gerektirmektedir.

1.1.2. Anayasal Düzenlemelerde Kamu Görevlisi Kavramı

Anayasal anlamda ilk düzenlememiz 1876 tarihli Kanuni Esasi, devlet memuriyetini düzenlediği 19’uncu madde hükmü dışında, “Memurin” başlığını taşıyan 39, 40 ve 41’nci maddelerinde “memur” ifadesi odaklı bir kullanıma yer vermek suretiyle kamu görevlisi terimine yer vermemiştir¹². Sadece memurları kapsayan anayasal ilkelerin yer aldığı söz konusu maddeler, Osmanlı Devleti’nde kamu personel rejiminde memurluğun ana istihdam biçimi olduğunu göstermektedir. Ancak onların dışında anayasa da yer almayan başka personel kategorileri de bulunmaktadır¹³.

Cumhuriyet’in ilanını izleyen dönemin ilk anayasal düzenlemesi olan 1924 Anayasası’nın “Memurlar” başlığı altında devlet memurluğuna girme (md.92), memurların hakları, aylık ve görevlerinin özel kanunla gösterilmesi (md.93) ve üstün emirleri (md.94) konularına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Tüm memurları ilgilendiren anayasal ilkeleri içeren md.93’te memurların maddede belirtilen niteliklerinin kanun ile saptanması ve memurluğun özel kanun ile kanunkoyucu

¹¹Gözler, (İdare Hukuku), s. 643; Zabunoğlu, s. 622.

¹²Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, **Türk Anayasa Metinleri “Senedi İttifaktan Günümüze”**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1985, ss. 33-35.

¹³Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 330, Ankara, 2006, (Anayasal İlkeler), s. 185.

“Almanya’daki geçici ve yardımcı görevlilerin bir benzeri olarak, bu tarihsel aşamada Osmanlı bürokrasisi içerisinde devlet memurları dışında “kontratolu” çalışanlar bulunmaktadır. Ancak bu kamu personel kategorisi anayasal düzeyde doğrudan herhangi bir ilkenin konusu olmamıştır.” Bkz: Aslan, (Anayasal İlkeler), s. 185.

tarafından düzenlenmesine olanak tanıyan temel iki anayasal ilkeye yer verilmiştir¹⁴. Kanlıgöz'e göre söz konusu düzenlemeler kamu görevlilerine ilişkin ayrıntılı bir hüküm getirmemiştir. Yazar ayrıca 93'ncü madde hükmünde memur odaklı tek bir personel rejimine yer verilmesi sebebiyle kamu görevlisi kavramıyla memurun özdeş tutulduğu sonucuna varılabileceğini belirtmektedir¹⁵.

Statü hukuku kapsamında memurluğu temel istihdam biçimi olarak ilke edinen 1961 Anayasası'nda, "memurlarla ilgili hükümler" dâhilinde kaideye bağlanan 117, memurluk teminatını düzenleyen 118'nci ve siyaset yasağının ele alındığı 119'uncu maddelerinin de ana odağı "memur" ifadesidir. Bu doğrultuda kamu görevlisi kavramına herhangi bir açıklık getirilmemiştir. 1924 Anayasası gibi ana odak noktası "memur" terimi olan 1961 Anayasası farklı olarak söz konusu maddelerde memurlar bakımından memur tanımı, özlük hakları ve sendikalara girmeleri gibi konularda daha fazla düzenleme getirerek onları teminat altına almıştır¹⁶. 117'nci madde ile de "devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar eliyle görüleceğini" hükme bağlanmasıyla birlikte bu dönemde kamu personel rejiminde memurluk hukuki açıdan birincil ve temel istihdam biçimi olarak kabul edilmiştir¹⁷.

1961 Anayasası da dâhil olmak üzere "memur" terimi odaklı önceki yasal düzenlemelerden farklı olarak 1982 Anayasası ile ilk defa kamu görevlisi kavramına anayasada yer verilerek açıklık getirilmiştir. "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" (md.128/1) hükmü ile 1961 Anayasası'nda yer almayan kamu görevlisi kavramı kamu personel rejimine dâhil edilmiştir. Böylece genel idare esasları bağlamında yürütülen kamu hizmetlerinin bir gereği olan asli ve sürekli

¹⁴Aslan, (Anayasal İlkeler), s. 253.

Madde 93- "Bütün memurların nitelikleri hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir."

¹⁵Cihan Kanlıgöz, **Türk Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2002, s. 103.

¹⁶ Kanlıgöz, s. 103.

¹⁷Aslan, (Anayasal İlkeler), s. 322; Gözübüyük ve Kili, s. 205.

nitelikteki görevleri yerine getiren “memurlar” kategorisinin dışında “diğer kamu görevlilerine” de açıkça yer verilmiştir¹⁸.

1982 Anayasası’nın hukuk sistemimize entegre ettiği ve kamu hizmetlerine dair asli ve sürekli nitelikteki görevleri gören, ancak üstlendikleri hizmetlerin niteliğinden dolayı memurlardan farklı bir statüye ve kendi kanunlarına tabi tutulan “diğer kamu görevlileri” deyimini öğretim üyeleri ve yardımcıları, hâkim ve savcılar ile Türk Silahlı Kuvvetleri personeli gibi görevlileri kapsamaktadır¹⁹. Bu doğrultuda kamu hukuku bağıyla idareye bağlı bulunan ve hizmetin temel unsuru diyebileceğimiz çalışan kategorilerinin yer aldığı “diğer kamu görevlilerinin” kapsamı dâhilinde kamu hizmetlerinde özel hukuk hükümleri çerçevesinde istihdam edilen çalışanlar yer almayacaktır²⁰. Buna göre sözleşme ilişkisi ile çalışanların bu kapsamda ele alınması mümkün değildir²¹. Günday’ın belirttiği gibi 657 sayılı DMK’da göre “işçi” sıfatıyla tanımlanmasalar dahi sözleşmeli ile geçici personel statüsünde çalışanların üstlendiği görevler asli ve daimi olmayan, ancak geçici bir niteliğe haiz, aynı zamanda herhangi kadro ile bağlı olmayan görevlerdir²². Anayasa’da yer verilmeyen ancak kamu personel rejiminde önemli bir yer tutan sözleşmeli personelin “diğer kamu görevlisi” kategorisinde yer alıp almayacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Diğer yandan terimin hangi çalışan kategorilerini kapsadığı hususunda düzenlemelerde herhangi bir kurala yer verilmemiş olması da öğretide konuyu tartışmalı bir boyuta taşımaktadır²³.

Onar’ın ifade ettiği gibi kamu personelinin büyük bir kısmı kamu hizmetleri ile tam anlamıyla birleşmiş, teşkilatıyla kaynaşmış ve bir parçası haline gelmiş

¹⁸Tekin Akıllıoğlu, “Anayasaya Uygunluk Denetiminde Yönetim Hukuku Ölçüleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:3, 1987, (Anayasaya Uygunluk), s. 21; Mehmet Rauf Karşlı, **İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, On İki Levha Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul, 2016, (İdare Hukukunda), s. 7; Özay, s. 998; Kanlıgöz, s. 106.

¹⁹Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 853; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, , 7. Bası, Cilt:1, Ankara, 2010, ss. 918-923; Osman Meriç, “Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı ile Belediye Başkanlarının İlişkisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:3, 1991, s. 191.

²⁰Sait Güran, “Anayasa’nın 128 ve 129’uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:3, Ankara, 1984, (Anayasa), s. 34; Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 496.

²¹Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, (Personel Rejimi), s. 50.

²²Günday, s. 587.

²³İbrahim Pınar, **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 56.

kimselerdir. Diğer kısmı ise kamu hizmetlerinin görülmesine katılmasına rağmen hizmet ve teşkilatla birleşmeyerek, hizmetin dışında kalan kimselerdir²⁴. Yukarıda görüldüğü gibi md.128 ile kamu görevlileri için genel bir düzenlemeye giden ancak tüm kamu görevlilerini “memur” kavramı çatısı altında toplamayan Anayasa kendi içlerinde kategorilere ayrılmalarını yasakoyucuya bırakmıştır²⁵. Çünkü kamu görevlilerinin statüleri, ödev ve yükümlülükleri ile haklarına ilişkin tüm kurallar tabi oldukları kategorilere göre saptanmakta, tarif edilmekte ve düzenlenmektedir²⁶. Dolayısıyla yasal düzenlemelerde nasıl tanımlandıklarına ve hangi kategorilere tabi olduklarına da ayrıca açıklık getirilmelidir.

1.1.3. Yasal Düzenlemelerde Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi teriminin tanımına hem 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda hem de 2004 tarihli 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda yer verilmiştir. 5237 sayılı Kanun da 765 sayılı TCK’da yer alan memur ifadesi kullanılmayıp, memuru da kapsayan “kamu görevlisi” kavramı esas alınmıştır. Böylece kavramın içeriği konusunda da açık bir tanımlamaya gidilmiştir²⁷. Kanun’daki tanım gereği “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, sürekli veya geçici olarak katılan kişi*” (md.6-c) kamu görevlisi sayılmaktadır. Buna göre kamusal hizmetin yürütülmesine usulüne göre katılan kişinin yaptığı işin ne olduğu değil, yürüttüğü işin kamusal bir faaliyet olup olmadığı kamu görevlisi olmasında belirleyici kriterdir. Kanun’daki tanıma göre memur sayılmayan örneğin; şoför, hizmetli gibi kamu hizmeti yükümlüleri de artık kamu görevlisi sayılabilecektir²⁸. Nitekim kamu görevlisi teriminin geniş kapsamlı bir çerçevede ele alındığı düşünüldüğünde 657 sayılı DMK’nın yaklaşımı daha çok öne çıkmaktadır.

²⁴Onar, s. 1066.

²⁵Meriç, s. 191.

²⁶Özay, s. 995.

²⁷Burcu Demren Dönmez, “Türk Ceza Kanununda “Kamu Görevlisi” Kavramı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:24, Sayı:94, 2011, s. 113.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, TBMM Genel Kurulunda 26.09.2004 tarihinde kabul edilmiş olup, 12.10.2004 tarihli RG’de yayınlanmış ve 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁸Hasan Tahsin Gökcan, “Türk Ceza Kanunu Uygulamasında Kamu Görevlisi Kavramı”, **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2015, ss. 149,150, 151.

5237 sayılı Kanun'daki tanıma kıyasla kamu görevlisi terimine daha dar bir tanım getiren ve kamusal hizmetlerin görüldüğü kamu kuruluşlarını tanımlama da esas alan 4688 sayılı Kanun'daki kamu görevlisi tanımına ve genel yaklaşıma ayrıca değinilecektir.

1.1.3.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Görevlisi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurluğun liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkeleri üzerinden yapılandığı, görevin devamlılığını ve geçiciliğini temel alan bir farklılaşmaya gitmiştir. Aynı zamanda bu farklılaşma üzerinden memurun çalışmasını belirleyen bir rejim kurmuştur²⁹. Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin “memurlar”, “sözleşmeli personel”, “geçici personel” ve “işçi” statüsündekiler tarafından gerçekleştirileceğini kurala bağlayan 657 sayılı DMK'nın 4'ncü madde hükmü istihdam türü bakımından detaylı bir düzenlemeye gidildiğini göstermektedir.

1.1.3.1.1. Memurlar

Memurları, devlet adına faaliyette bulunan ve kamu gücünü kullanan asıl kamu görevlileri olarak tanımlamak mümkündür³⁰. Ancak ülkelerin içinde bulundukları siyasi, sosyo-ekonomik ve hukuki koşullara göre memur tanımına gittikleri görülmektedir. Bu nedenle tek ve standart bir memur tanımı bulunmamaktadır³¹. Diğer bir yandan memur kimliği taşıyanlar birer kamu görevlisi sayılmaktadır. Ancak tüm kamu görevlileri, memur sayılamayacakları gibi memur sıfatına haiz olabilmeleri de bir takım kriterlerin varlığını gerekli kılmaktadır³². Buradan hareketle kendisine kamu hizmeti verilen, idarenin daimi kamu hizmetleri kadrosuna girmiş, bu kadro ile

²⁹Ferit İzci ve Şerif Yıldız, “Türk Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:1/3, 2017, s. 400; Gözler, (İdare Hukuku), s. 670; Özay, ss. 989-990.

³⁰ Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, (Personel Yönetimi), s. 214; Özay, s. 999.

³¹İsmet Giritli, **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983, ss. 265; Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, s. 677.

³²Gözler, (İdare Hukuku), s. 644; Sönmez, s. 151.

kaynaşıp bütünleşmiş ve umumi bütçeden maaş alan kimselerin memur sıfatına haiz olduğu söylenebilir³³.

Memurlara ilişkin ilk temel düzenlemenin yapıldığı ancak yürürlükte bulunmayan 788 sayılı Memurin Kanunu kapsamındaki kamu çalışanları, memurlar ve müstahdemlerden oluşmaktadır. Kanuna göre memur, “*kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimse*”dir. Kamu hizmetlerinde emeğinin karşılığı “*ücret*” olarak saptanan diğer herkes ise müstahdem sayılmıştır³⁴. Anayasa’nın memurlar ibaresine yer veren 128’nci madde hükmü de dâhil olmak üzere hiçbir maddesinde memur tanımına yer verilmemiştir³⁵. Memur kavramına ilişkin net tanım asli istihdam türü kapsamında düzenlendiği 657 sayılı DMK’da yer almaktadır. Kanun’a göre “*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*” (md.4/A) sayılır. Yine md.4/A bendinin birinci fıkrasında tanımlananlar dışında ikinci fıkrasında yer alan “*genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacakları*” belirtilmiştir³⁶. Memur kategorisine girmeyen sözleşmeli ve geçici personel konusu aşağıda ele alınmıştır.

1.1.3.1.2. Sözleşmeli Personel

Anayasa’da yer almakla birlikte tanımı yapılmayan “diğer kamu görevlileri” kategorisine giren “sözleşmeli” ve “geçici personel” tanımlarına 657 sayılı DMK’da açıklık getirilmiştir. Ancak sözleşmeli personel, bağlı oldukları kanun açısından 657 sayılı DMK’nın md.4B bendine ve özel kanunlara göre (örneğin; 4924 sayılı Yasa ve KİT bünyesinde 399 sayılı KHK’ya bağlı) çalıştırılan sözleşmeli statüdeki personel

³³Onar, ss. 1093-1094.

³⁴Onur Ender Aslan, **Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2012, (Devlet Bürokrasisi), ss. 379-380.

³⁵Gözler, (İdare Hukuku), s. 647.

³⁶657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kabul Tarihi: 14.7.1965, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 23.7.1965/12056, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> , (10. 02. 2018).

olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır³⁷. 2018 değişiklikleriyle birlikte 657 sayılı DMK'nın md.4/B bendinin birinci fıkrasına göre sözleşmeli personel;

*“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.”*³⁸

Tanıma göre sözleşmeli personel, zorunlu ve istisnai durumlarda meslek bilgisi gerektiren hizmetleri geçici olarak yapan, çalıştırılması sözleşme ile gerçekleşen ve ne işçi statüsünde yer alan ne de memur sayılan, bu iki çalışan kategorisinin arasında yer alan kamu görevlileridir³⁹. 657 sayılı DMK, söz konusu personel rejimini istisnai bir istihdam şekli olarak düzenlemeye tabi kılmıştır⁴⁰. 399 sayılı KHK ise 657 sayılı DMK'da yer alan sözleşmeli personel tanımından farklı bir tanımlamaya gitse de söz konusu personel kategorisini tıpkı 657 sayılı DMK'da olduğu gibi işçi statüsünde çalışanlardan ayırmıştır⁴¹.

Başlangıçta özel mesleki bilgiye ve uzmanlığa sahip üst düzey yöneticileri kamu hizmetlerinde tutma amacına hizmet eden sözleşmeli personel sistemi zamanla bu amacından uzaklaşmıştır. Söz konusu istihdam rejimi yapılan düzenlemeler ile “işçi” olarak istihdam edilen bazı çalışan gruplarının işçi statüden çıkarılmalarına hizmet eden bir nitelik kazanmıştır⁴². Yapılan son düzenlemeyle birlikte geçici personel statüsünde çalışanların “sözleşmeli” statüye geçirilmesi de bu durumun tipik örneklerinden biridir. Nitekim günümüzde geline aşamada ekonomik sorunlar ve çalışma rejimindeki değişikliklerin tetiklediği, ayrıca tabi oldukları mevzuat düzenlemelerindeki farklılığın arttığı sözleşmeli personel uygulaması sıklık kazanan

³⁷Gözler, (İdare Hukuku), ss. 650, 651, 652; Hakan Keser, **Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş İlişkileri**, Güncel Yayınevi, İzmir, 2003, (Bireysel İş İlişkileri), ss. 11, 12, 29.

³⁸2018 tarihli 703 sayılı KHK md.182 ile maddede metnindeki “Bakanlar Kurulunca” deyimini “Cumhurbaşkanınca” olacak şekilde değiştirilmiştir. “Kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda” deyimini ise “ihdas edilen pozisyonlarda” olacak şekilde değiştirilerek madde metnine işlenmiştir.

³⁹Gözler, (İdare Hukuku), s. 651; Mehmet Rauf Karşlı, “Sözleşmeli Personel İstihdamı Üzerine Hukuki Bir İnceleme: KİT Sözleşmeli Personeli Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:73, Sayı:2, 2015, (Sözleşmeli Personel), s. 78.

⁴⁰Gözübüyük ve Tan, s. 929.

⁴¹Keser, (Bireysel İş İlişkileri), ss. 11, 12, 22, 23.

⁴²Keser, (Bireysel İş İlişkileri), s. 15.

bir boyuta gelmiştir⁴³. Bu doğrultuda en son yapılan düzenlemelerle birlikte sözleşmeli personel istihdamı “geçiciliğini” “sürekliliğe” bırakırken, “istisnai” bir çalışma rejimi olmaktan çıkarılarak “genel” bir uygulama haline dönüştürülmüştür⁴⁴.

1.1.3.1.3. Geçici Personel

657 sayılı DMK’da istihdam türlerinden biri olarak düzenlenen geçici personel, *“bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir”* (md.4/C). Bu tanıma göre emeğine geçici olarak ihtiyaç duyulan geçici personelde ne memur, ne de işçi konumunda olan görevlilerdir. Ancak 24 Aralık 2017 tarihli RG’de yayımlanan 696 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK’nın 4C fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır⁴⁵. 2018 tarihli 7079 sayılı Kanun md.17 ile 657 sayılı DMK’nın 4B maddesine aşağıdaki fıkralar eklenmiştir;

“Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde... sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir.

*Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir”.*⁴⁶

2018 tarihli değişiklikten önce geçici personel istihdamı, sözleşmeli personel kategorisinde yer almayan bir uygulamadır⁴⁷. Ancak değişiklikle birlikte 696 sayılı KHK’nın 43’ncü maddesinin bir gereği olarak geçici personel statüsünde

⁴³Adem Dinç ve Mehmet Ünver, **Teori, Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, İzden Yayıncılık, İzmir, 2012, ss. 10-11.

⁴⁴İpek Özkal Sayan ve Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:44, 2011, s. 156.

⁴⁵696 sayılı KHK, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 24.11.2017/30280.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> , (13.02.2018).

⁴⁶**1.2.2018 Tarih ve 7079 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:8.03.2018/30354,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180308M1-12.htm>, (13.02.2018).

⁴⁷Keser, (Bireysel İş İlişkileri), s. 29.

çalıştırılanların 3 ay içerisinde sözleşmeli personel kadrosuna geçirilecekleri belirtilmiştir. Statüdeki değişiklik sosyal haklar alanına yansımıştır. Değişiklikle sözleşmeli personel statüsüne geçirilecek geçici personelin “*mevcut ücretlerine kıyasla % 10 oranında artış yapılacağı*” gibi “*2018-2019 yıllarında uygulanacak olan 4. Dönem Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesi’nin 4/B kategorisinde çalışanlar adına akdedilen bütün sosyal haklardan yararlanmaları*” da mümkün kılınmıştır⁴⁸.

1.1.3.1.4. İşçilerin Durumu

Kamu kurumlarının bünyesinde çalışan görevliler içerisinde iş hukukunun ana kavramlarından biri olan işçilerde yer almaktadır. İdare hukukuna tabi olan memurlardan farklı olarak işçiler, iş hukuku alanına giren mevzuata tabidirler. Bu nedenle işçiler özel hukuk hükümlerine göre istihdamı iş sözleşmesine bağlı olarak gerçekleşen ve 657 sayılı DMK’nın uygulama alanının dışında kalan kamu çalışanlarıdır⁴⁹. 657 sayılı DMK 4/D bendine göre ise işçiler;

“ (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 uygulanmaz ”.

4857 sayılı İş Kanunu md.2’ye göre ise işçi, “*bir iş sözleşmesine dayanılarak çalıştırılan gerçek kişidir*”. Kamuda görevli memurlar, kamusal hizmetlerin görülmesinde oynadıkları rol, üstlendikleri sorumluluk ve yetkileri bakımından ağırlığı olan kamu görevlileridir. Sözleşmeli olarak çalıştırılan işçiler ise yönetime katılma ve örgütlenme hakları bakımından öncü olan ve bu konularda memurları etkileyen çalışanlar grubudur⁵⁰. Bu yönüyle iş hukuku ve sosyal politika bazında çokça tartışılan ve iki nedenden kaynaklanan işçi-memur sorunu dikkat çekmektedir. İlk

⁴⁸T.C. Devlet Personel Başkanlığı, “**4/C’li Geçici Personelin 4/B’li Sözleşmeli Personel Statüsüne Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararına İlişkin Açıklama**”, 30.03.2018, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/duyuru/4-cli-gecici-personelin-4-bli-sozlesmeli-personel-statusune-alinmasina-dair-bakanlar-kurulu-kararina-iliskin-aciklama> , (15.04.2018).

⁴⁹Nuri Çelik, Nurşen Caniklioğlu ve Talat Canbolat, **İş Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 27. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, ss. 37, 38, 39.

⁵⁰Sait Güran, “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:11, 1978, (Yönetime Katılma), s. 12.

olarak memurların statülerini terk etmeleri, ikinci olarak ise her iki istihdam kategorisinde kazanımların sosyal haklar alanında farklılaşmasının tartışmalı işçi-memur sorununu yarattığı söylenebilir. Bu sorun bazı sosyo-ekonomik hakların kullanım alanlarının kısıtlanması biçiminde de kendini göstermektedir. Örneğin; grev hakkı bunlardan biridir. Ancak dünyanın birçok ülkesinde kamu hizmetlerinde “çalışanların” sendikal haklardan bir bütün olarak yararlanmaları sağlanarak işçi-memur sorunu aşılrken, ülkemizde sorunun sendikal haklar alanına yansması gelinen süreci aşamalı olarak ayrıca incelemeyi gerektirmektedir⁵¹.

1.1.3.2. 4688 Sayılı Kanuna Göre Kamu Görevlisi Kavramı ve Kapsamı

Kamu görevlisi kavramını tanımlayan ve 2001 yılında yürürlüğe giren 4688 sayılı “*Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu*”nun amacı⁵²;

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

Kanun’un 2’nci maddesine göre ise;

“Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan”

kimseler bu kanun kapsamında yer almaktadır. Kanun, bağımlı çalışanlar yönünden uygulama alanını, “işçi statüsü” kapsamına girmeyen çalışanlar olan kamu görevlilerini kapsayacak şekilde sınırlandırmıştır. Bundan anlaşılması gereken hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen ve emeğinin karşılığı ücret olan çalışanların dışında

⁵¹Alpaslan Işıklı, “İşçi Memur Ayrımı Sorunun Düşündürdükleri”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, 1971, (İşçi-Memur Ayrımı), ss. 181, 189, 210.

⁵² 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı:12.7.2001/24460. Kanun’un adı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” iken 4.4.2012 tarihli 6289 sayılı Kanun’un 1’nci maddesiyle “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” şeklinde değiştirilmiştir.

kalanların 4688 sayılı Kanun kapsamında olduğudur⁵³. Ancak Kanun ilk yürürlüğe girdiği süreçte işçi sıfatının dışında kalan çalışanlardan hangilerinin kamu görevlisi tanımı içerisine girip girmediğini veya hangilerinin sendikal haklara sahip olup olmadığını belirtme hususunda sorunsal bir nitelik taşımaktaydı.

Kanun önceki anayasal ve yasal düzenlemelerle kıyaslandığında 2001 yılında yürürlüğe girdiği ilk hali ile “memur” yerine, onu da içeren “kamu görevlisi” kavramına 657 sayılı DMK’daki “memur” tanımını aşan, geniş ve tartışmalı bir tanım getirmiştir⁵⁴. Kanun’da kamu görevlisi, “*kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış*” kişiler sıfatıyla tanımlanmıştır (md.3/a). Tanıma göre kamu görevlisi sıfatına haiz olmak üç şartın varlığına bağlanmıştır. Bunlar; kamu kuruluşlarında işçi statüsü dışında istihdam edilme bunun yanı sıra “daimi suretle çalışma” ile “adaylık ve deneme süresini tamamlamış olma” şeklinde sıralanabilir. Nitekim söz konusu kriterler kamuda işçi statüsü dışında sözleşmeli ve geçici olarak çalıştırılanlar ile henüz aday memur statüsünde olanları kanundaki tanımın dışında konumlandırmakta ve örgütlenme hakkından da yoksun bırakmaktadır⁵⁵.

Çalışanın yerine getirdiği iş değil, çalıştığı kurumun veya statüsünün temel alındığı bu tanımda geçen “daimi suretle çalışma” ibaresi geçici personel ile sözleşmeli personelin kanun kapsamında olup olmadığını tartışmalı kılmıştır⁵⁶. Söz konusu durum Kanun Tasarısı yasal nitelik kazanmadan önce de tartışma konusu olmuştur. Tasarıda “*kamu kurum ve kuruluşların işçi statüsü dışındaki bir kadro veya pozisyonunda daimi suretle çalışan kişiler*” kamu görevlisi olarak tanımlanmıştır. Sendika hakları ayrı kanunla düzenlenen işçiler ise doğal olarak hem tanımın hem de kanunun kapsamının dışında bırakılmıştır. Temel yaklaşım sözleşmeli ve geçici personelin bulunduğu konumun, geleneksel manada genel idare icaplarına göre görülen asli ve sürekli nitelikli görevleri içermediği dolayısıyla her iki istihdam

⁵³Mesut Gülmez, **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926-2001**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 309, Ankara, 2002, (788’den 4688’e), ss. 438-439.

⁵⁴Gülmez, (788’den 4688’e), s. 440.

⁵⁵Metin Kutal, “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı: 7, 2007, (Uluslararası Çalışma Normları), s. 64.

⁵⁶Hüseyin Aydın, “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt:68, Sayı:1, 2010, s. 112; Abdurrahman Benli, “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:46, 2003, s. 101.

türünün kanunun kapsamının dışında olduğu yönünde olmuştur. Sorunun temeli ise tasarının başlığında yer alan “kamu görevlileri sendikaları kanunu” teriminin geniş bir ifade görünümü arz ettiği düşüncesine dayandırılmıştır⁵⁷. Ancak Gülmez, Kanun’da belirtilen “*işçi statüsü dışında çalışma*” vurgusunun kamu görevlisi tanımında asıl öge olduğunu belirtmektedir. Buradan hareketle kamu görevlisi ile işveren arasındaki ilişkinin niteliğinin açıkça belirtilmediğine dikkat çekerek, işçi statüsü dışında olma kriterini sağlayan geçici ve sözleşmeli personelin kanundaki tanıma uygun olarak kamu görevlisi statüsünde olduğunu belirtmektedir⁵⁸.

Tanımda “adaylık ve deneme süresini tamamlamış” olma kriteri de aranmaktadır. Ancak bu durumda “adaylık ve deneme süresini tamamlamamış” kamu görevlilerinin kapsam dışı bırakılması kamu görevlisi deyimini kapsam yönünden sınırlandırmaktadır⁵⁹. Nitekim Anayasa’da ve 657 sayılı DMK’daki hükümlerde kamu görevlisi sayılmak için böyle bir kriter şart koşulmamıştır⁶⁰. Aynı zamanda kamu hukukunda da deneme süresi ile adaylığını tamamlamayan kamu görevlileri ile diğer kamu görevlileri statüsündekiler arasında hiçbir farklılık gözetilmemektedir⁶¹. Zira Kanun’un gerekçesinden hareketle 4688 sayılı Kanun’un kamu kurum ve kuruluşlarında adaylık ve deneme süresini tamamlamış memur ve sözleşmeli personeli de kapsadığı sonucuna ulaşılmaktadır⁶². Ayrıca Danıştay Onuncu Dairesi’nin 4688 sayılı Kanun’un “kapsam” başlıklı 2’nci maddesine dayanarak aldığı 2007 tarihli kararına göre 657 sayılı DMK md.4’de belirtilen işçiler dışında kalan sözleşmeli ve geçici personel de 4688 sayılı Kanun kapsamında yer almaktadır⁶³.

⁵⁷Halil Demren, “Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:4, Sayı:4, 1999, ss. 289-290.

⁵⁸Gülmez, (788’den 4688’e), s. 440.

⁵⁹Gülmez, (788’den 4688’e), s. 440.

⁶⁰A. Can Tuncay ve Burcu Savaş Kutsal, **Toplu İş Hukuku**, Beta Yayıncılık, 4. Bası, İstanbul, 2015, s. 457.

⁶¹Hayrettin Eren, “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: VI, Sayı: 1-4, 2002, s. 108.

⁶²Gerekçe: “2821 sayılı Kanunun kapsamına girmeyen memur statüsünde olanlar ile sözleşmeli personel öncelikli olmak suretiyle diğer kamu görevlilerinin de geniş bir şekilde 4688 sayılı Kanun’dan faydalanması amaçlanmıştır”. Bkz: Hakan Keser, “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:17, Sayı:6, 2003, s. 19.

⁶³T.C. Danıştay Onuncu Daire, Esas No: 2004/9181, Karar No: 2007/3732, **İdare Hukuku.net**, <http://www.idarehukuku.net/ictihat/657-sayili-Yasanin-4-maddesindeki-isciler-disinda-belirtilen-memur-sozlesmeli-personel-ve-gecici-personelin-de-4688-sayili-Kamu-Gorevlileri-Sendikasi-Kanunu-kapsaminda-bulundugu.html> , (04.03.2018).

2001 yılında yürürlüğe giren Kanun sonraki süreçte kamu görevlisi teriminin de yeniden tanımlandığı bir dizi değişiklik geçirmiştir⁶⁴. 2007 tarih 5620 sayılı Kanun md.4/2 fıkrasıyla 4688 sayılı Kanun'un md.3/a bendindeki "...pozisyonunda daimi suretle" ibaresi "sözleşmeli personel pozisyonunda" olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikle yeni bir anlam ve kapsam kazanan kamu görevlisi deyimini "*kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadro veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan adaylık ve deneme süresini tamamlamış kişiler*" olacak şekilde tanımlanmıştır⁶⁵. 2012 yılında ise 6289 sayılı Kanun ile md.3/a bendinde yapılan değişiklikle birlikte "*bu kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kişiler*" kamu görevlisi olarak tanımlanmıştır. Kanun'un yürürlüğe girdiği 2001 yılından beri md.3/1-a bendinde yer alan "*adaylık ve deneme süresini tamamlamış*" olma ifadesi ise 2012 değişikliğiyle birlikte kanundaki tanımın kapsamından çıkarılmıştır⁶⁶.

1.1.4. Kamu Görevlilerinin Temel Hak ve Yükümlülükleri

Günümüzde her türden kamu hizmetini kamu görevlileri eliyle yürüten devlet hem siyasi otorite hem de kamu işvereni olmak üzere ikili bir işlev üstlenmektedir. Kamu personel rejiminde memurluk mesleğinin her düzeyini ve sürecini hukuk kurallarının kaynaklık ettiği düzenlemelere tabi kılan, tek yanlılığa dayanan statü hukuku da devletin otorite ilişkisinin bir yansımasıdır⁶⁷. Nitekim kamu kurumlarında performanslarıyla kamu yararına hizmet eden memurların hukuksal durumları ve çalışma ilişkileri önceden kanunla belirlenmektedir. Sadakat fikrine dayanan ve kendilerine ömür boyu meslek güvencesi sunan statü içinde çalışmaları ve bu durumu değiştirme olanakları bulunmaksızın hizmet vermeleri, onları işçilerden

⁶⁴ Kanunun uğradığı değişiklikler (Kanun No. 5198, kabul tarihi: 24.6.2004; Kanun No. 5620, kabul tarihi: 4.4.2007; Kanun No. 6289, kabul tarihi: 4.4.2012).

⁶⁵ **Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:21.4.2007/26500, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5620.html> , (20.02.2018).

⁶⁶ **Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.4.2012/28261, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm>, (20.02.2018).

⁶⁷ Aslan, (Devlet Bürokrasisi), s. 133.

ayırmaktadır⁶⁸. Ancak istihdam biçimleri, çalışma rejimi ve maaş/ücret sistemi gibi konuların statü hukuku gereği tek yanlılık üzerinden şekillenmesi özellikle sendikal haklar alanında özel sektöre göre farklı uygulamaları beraberinde getirmektedir⁶⁹.

Kamu menfaatinin özel menfaatlere üstünlüğü ilkesinin esas olduğu statü rejiminde anayasal ve yasal düzenlemelerle kendilerine bir takım haklar tanınan, ödev ve yükümlülüklerle tabi tutulan memurlar önce vatandaş daha sonra ise kamu görevlisi olmak üzere çift yapıllı özel bir statüye sahiptirler⁷⁰. Bu statü gereği vatandaşlarla eşit bir takım haklara sahip oldukları gibi statülerinden dolayı sadece kendilerine tanınan bazı haklara da sahiptirler. Ancak yalnızca vatandaşlara tanınmakla birlikte kendilerinin kimi kısıtlamalara ve katı kaidelere tabi tutuldukları bir takım hakları da bulunmaktadır⁷¹. Ülkenin tarihi geçmişi, iktisadi gelişme evreleri, siyasi ve idari yapısından bağımsız olmayan “memur hakları”, mahiyeti itibarıyla memurun statü içerisinde bulunmak suretiyle yararlandığı, ancak kimi istisnalar dışında ilişkisi kesildiğinde son bulan, büyük bir kısmı subjektif kamu hakları kategorisinde yer alan haklardır⁷². Hakların kapsamı, kullanımı ve sınırları Anayasa ve DMK’da yer alan ilkelere göre belirlenmektedir.

Memurlar da işçiler gibi bir takım haklarla donatılmışlardır. Kamu kuruluşlarından sağlanan bazı menfaatler ile güvenlik ve hizmet, ilerleme ve yükselme, sosyal yardımlar, izin, sendika ve toplu sözleşme hakları memurların sahip olduğu mesleki haklardır. Aylık hakkı, emeklilik maaşı ve ikramiyesi, dul ve yetim maaşları ise memurların mali haklarını oluşturmaktadır. Aynı zamanda müracaat, dava ve şikâyet hakkı, isnat ve iftiralara karşı korunma hakkı gibi haklara da sahiptirler⁷³.

Sadakat yükümlülüğü, tarafsız olmak, üstün emirlerine uymak, görevlerinin sona ermesiyle birlikte ilgili resmi belge, araç ve gereçleri geri vermek, mal

⁶⁸Aykut Acar, “Devlet-Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: ‘Performansa Karşı Liyakat’ ile Sorunu Anlayabilmek”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt:4, No:2, 2012, s. 34; Tortop, ss. 80- 81; Demren, s. 294.

⁶⁹Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Hukuku**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2701, 4. Baskı, Eskişehir, 2014, (Personel Hukuku), ss. 39, 40, 94.

⁷⁰Günday, s. 602; Eryılmaz, (Kamu Yönetimi), ss. 341-347.

⁷¹Cahit Tutum, “Memurların Hak ve Ödevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 1969, (Hak ve Ödevler), ss. 105-139.

Kamu görevlileri içinde memurların, vatandaşlara tanınmakla birlikte kendilerinin sınırlama ya da yasaklamalara tabi tutulduğu haklarının sınırları onların tabi olduğu rejimin bir gereği olarak ödev ve yükümlülüklerinden bağımsız değildir.

⁷²Tortop, ss. 15-19; Tutum, (Hak ve Ödevler), s. 106.

⁷³Günday, ss. 606-616.

bildiriminde bulunmak, yasa, tüzük ve diğer düzenlemelerde belirtilen kurallarla uyumlu giyinmek, kamu hizmetlerini kesintisiz bir şekilde yerine getirmek memurların yapmaması ve kaçınması gereken müspet ödevleridir⁷⁴. Anayasada belirtilen haliyle kamu hizmetlerinin aksatılmadan yerine getirilmesine hizmet eden “*memur statüsündekiler ve diğer kamu görevlilerinin yükümlülüklerinden biri de hem Anayasa’ya hem de kanunlara sadık kalmak suretiyle faaliyette bulunabilmektir*” (md.129). Ayrıca tüm eylem ve işlemlerinde “*kanunun öngördüğü eşitlik ilkesine aykırı hareket etmeme mecburiyetleri bulunmaktadır*” (md.10). Bu iki düzenlemenin doğal sonucu kamu görevlilerinin tarafsızlığı ve devlete karşı sadakat yükümlülüğü altına girmeleridir⁷⁵.

Tarafsızlık ilkesi, siyasi gayeli atamaları önlemek adına kamu görevlilerinin siyasal tutum ve faaliyetleri üzerinde kısıtlamalara imkân vermektedir⁷⁶. Dolayısıyla “*kamu kurumlarında memur olarak görev alanlar ile gördükleri hizmetin niteliği gereği işçi statüsüne girmeyen diğer kamu görevlilerinin*” siyasi partilere girmesi yasaktır (Any.md.68). Buna paralel olarak devlet memurlarının siyasi faaliyette bulunmaları, siyasi partilere girmeleri ve taraflı davranışları DMK md.7 ile yasaklanmıştır. Aynı zamanda başkaları için mümkün ve geçerli olan başka bir görevde yer almak, ticaret veya kazanç getirici faaliyette bulunmak, hediye ve menfaat sağlamak, toplu eylem ve hareketlerde bulunmak, grev ve birlikte çekilmek, siyasi partilere girmek ve faaliyette bulunmak, basına bilgi ve demeç verme gibi haklar bakımından devlet memurları katı yasaklamalara tabidirler⁷⁷.

Hakların bir kısmı kamu personel rejiminin temelini oluşturan kamusal hizmetlerin daha iyi görülmesi anlayışının bir gereği olarak Anayasa ve yasal düzenlemelerle tabi oldukları, özel sektörde istihdam edilenleri aynı şekilde etkilemeyen bir takım müspet ve menfi ödevler doğrultusunda şekillenmektedir⁷⁸. Bunların başında kuşkusuz grevi içeren toplu eylem hakkı, diğer sendikal haklar ve siyasi faaliyetler gelmektedir. Devletin işveren olarak ilk ve son sözü söyleme

⁷⁴Gözübüyük ve Tan, ss. 988-992; Günday, ss. 602-603.

⁷⁵E. Atay, ss. 881-882.

⁷⁶Halil Can, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı, **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 1998, s. 19.

⁷⁷Günday, ss. 604-606.

⁷⁸E. Atay, ss. 881-887; Reşit Gürbüz, **İnsan Hakları ve Demokratikleşme- Türkiye’nin İdari Yapısı- Kamu Görevlileri**, 2. Baskı, Kuram Kitap Yayınları, Kocaeli, 2016, s. 463.

yetkisine haiz olduğu statü rejiminde çalışma ilişkilerinin belirlenmesinde memur ile görüşme ve pazarlık yapma olanağı tanınmamaktaydı. Ancak statü ve sözleşme rejimlerinin sosyal hakları kapsayıcı yöndeki evrimi söz konusu iki rejimi yakınlaştırmıştır⁷⁹. Aynı zamanda Weberyen bürokrasi ve memurluğun, esnek bürokrasi ve sözleşme rejimine evrildiği neoliberal süreçte memurluk kurumu özel sektör istihdam kuralları potasında eritilmektedir. Kamu kudretinin piyasa ve sivil toplum örgütlerine devredilmesi memurluk rejiminin daraltılması ve nihayetinde memurun “çalışana” evrilmesi sonucunu doğurmaktadır⁸⁰. Bu durum Gülmez tarafından da eleştirildiği üzere, statü rejiminde devlet otoritesinin temsilcileri olarak görülen dolayısıyla işçiler için söz konusu olmayan sağlam güvencelere bağlanan memurların kimi hak ve özgürlüklere sahip olmamasını olağan gören anlayışın sosyal haklar yönünde değişimini zorunlu kılmaktadır⁸¹. Ancak devlet otoritesinin bünyesinde yer alan kamu görevlilerine tanıdığı haklar, suistimale olduğu kadar tartışmaya da açık niteliktedir⁸². Dolayısıyla memurların mesleki birleşme hürriyetlerinin topyekûn inkârı veya kolektif hakları ile medeni ve siyasal haklarına ilişkin “*hürriyetlerin yokluğunu esas, varlığını lütuf*” olarak gören bir yaklaşım benimsenmemelidir⁸³. Haklar konusunda daha çok demokratik toplum düzeninin gereklerine ve kamu hizmetlerinin icaplarına uygun bütünsel bir değerlendirmenin yapılması gereklidir. Nitekim çalışma ilişkilerindeki değişim aynı zamanda sendikal ve siyasal hakların, haklar kategorisindeki konumunu ve gelişimini de açıklamayı zorunlu kılmaktadır.

⁷⁹Mesut Gülmez, “İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum”, **Prof. Dr. İbrahim Yasa’ya Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:519, Ankara Basımevi, Ankara, 1983, (Yakınlaşma Olgusu), s. 240, 241, 243.

⁸⁰Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, 2013, (Kamu Personeli), ss. 72, 73, 74, 75.

⁸¹Mesut Gülmez, “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz. Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243, Ankara, 1992, (Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri), s. 57.

⁸²Bülent Kara, “Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 2009, s. 370.

⁸³Mukbil Özyörük, **Devlet Memurlarının Hürriyetleri**, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara, 1956, ss. 181-182.

1.2. KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ VE SENDİKA HAKKI

1.2.1. Kamu Özgürlükleri Kavramı ve İnsan Hakları Boyutu

İnsan haklarının niteliğinin daha iyi anlaşılabilmesi birbirini tamamlayan özgürlük ve hak kavramlarını açıklamayı gerektirmektedir. Bir şeyi yapma veya yapmama serbestisi olarak nitelendirilen özgürlük, kişinin “toplum içerisindeki bireysel bağımsızlık alanını” ifade etmektedir⁸⁴. Hak ise “hukuk düzeninin kişilere tanıdığı yetki”, bir nevi hürriyetlerin güvencesi ve hayata geçme aracıdır. Bu durumda bütün haklara kaynaklık eden özgürlük ancak insan hakları üzerinden yapılarak somut bir nitelik kazanacaktır. Dolayısıyla diğer özgürlüklerin yaygın ve yararlanılabilir bir nitelik kazanması insan haklarının özümsemesiyle mümkün olacaktır⁸⁵.

Bir ideal haklar listesi olan insan hakları tüm insanlara tanınması gereken haklardır⁸⁶. İnsan hakları deyimi yerine kullanılan “kamu özgürlükleri” deyimi ise Kapani’ye göre bu ideal haklar listesinin siyasi otorite tarafından tanınması ile hukuki düzende hayata geçmiş halidir⁸⁷. Bireylere ait oldukları toplumda ve devlet karşısında insan sıfatıyla kıymet atfeden ve diğer özgürlüklerin varlık kaynağını oluşturan kamu özgürlükleri, insan haklarının tamamlayıcısı olan özgürlüklerdir⁸⁸. Kamu özgürlükleri karşılığında “Temel Hak ve Hürriyetler” deyimi kullanılmaktadır. Ancak anayasamızda ise “temel hak” kullanımı tercih edilmektedir⁸⁹. Ancak “temel hak ve hürriyetler” deyimi salt anayasada tanınan hak ve hürriyetleri anlatmak için kullanılan ve bünyesinde “temel ve temel olmayan” ayrımını bulunduran bundan dolayı eksik nitelik taşıyan bir kavramdır. Tanör’e göre “kamu otoriteleri tarafından tanınan ve hukuk çerçevesinde düzenlenen hürriyetleri” bünyesinde barındıran ve kapsam

⁸⁴Bülent Tanör, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 2. Baskı, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, (İnsan Hakları), s. 15; İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 9. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2014, (Anayasa Hukuku), s. 212.

⁸⁵Kaboğlu, (Anayasa Hukuku), ss. 211-212; Rona Aybay, **İnsan Hakları Hukuku**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 510, İstanbul, 2015, s. 4; Ahmet Mumcu ve Elif Küzeci, **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s. VII.

⁸⁶Aybay, s. 84.

⁸⁷Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, (Kamu Hürriyetleri), s. 14.

⁸⁸Mumcu ve Küzeci, ss. 142-143.

⁸⁹Kapani, (Kamu Hürriyetleri) s. 14.

yönünden insan haklarına daha yakın olan kamu özgürlükleri deyimi devletin gerçekleştirmemesi ya da müdahale etmemesi gereken düşünce ve örgütlenme hürriyetleri gibi devlet organizasyonuna negatif edim yükleyen iş ve alanlarla ilgili konularda kullanılmalıdır⁹⁰.

İnsan haklarının hukuksal planda gerçekleşmiş biçimi olan kamu özgürlükleri toplum içerisinde belli kesimlere değil “herkese” tanınmış hakları ifade etmektedir⁹¹. Dolayısıyla her ülke benimsediği rejime göre Anayasası’nda din, dil, renk, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmaksızın, tüm vatandaşlarına belirli hakları garanti eder ve güvence altına alır. Anayasaya göre “*herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir*” (md.12/1). Ancak herkesin aynı seviyede haklara ve aynı şekilde özgürlüklere sahip oluşundan söz edilemez. Temel hak ve özgürlüklerin bazıları herkese, bazıları sadece vatandaş sıfatına haiz olanlara bazı haklar ise sadece belirli konumdakilere (örneğin; işçiler ya da çalışanlar vb.) tanınmıştır. Aynı zamanda hak ve hürriyetlere sahip olma kişinin “kişiliğine bağlı” bir durum olduğu kadar toplumdaki statüsüne (memur, vatandaş, işçi vb.) bağlı olarak da farklılaşabilmektedir. Örneğin; sendika ve toplu sözleşme haklarının çalışanlara ve işverene (md.51-53) ya da grev hakkının işçilere (md.54) tanınması gibi.

Bireylerin haklarını bilinçli bir şekilde kullanmaları “*herkesin haklarını bilme ve haklarına dayanarak hareket etme*” hakkının farkındalığına varmalarına bağlıdır⁹². Ancak yasaların ve düzenin yapısını korumak ile görevlendirilen hem vatandaş hem de kamu görevlisi statüsüne sahip olan kamu çalışanları için temel hakların değeri insan hakları teorisinin yanı sıra anayasal ilkelere dayanmaktadır. Demokratik bir devlette tüm vatandaşlara tanınan haklara sahip olmalarına rağmen statü hukukunun bir gereği olarak bireysel, profesyonel, örgütsel, yasal ve kamu düzeni değerlerine göre sınırları belirlenen haklarını kullanma şekilleri ve eylemleri üzerindeki kısıtlamalar günümüzde hala tartışma konusudur⁹³. Bu durum hak ve özgürlüklerin kamu görevlilerine tanınması noktasında kamu personel sistemimizdeki genel yaklaşımının “tek taraflılık” ve “anti-katılımcılık” üzerinden şekillenmesinden kaynaklanmaktadır.

⁹⁰Tanör, (İnsan Hakları), ss. 15-16.

⁹¹ Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, 7. Baskı, Cem Yayınevi, 1993, s. 159

⁹²Sosyalist Birlik Partisi, **Yeni Bir Avrupa için Paris Şartı**, SBP İstanbul İl Yayınları-1, Afa Matbaacılık, İstanbul, 1991, s. 9.

⁹³Montgomery Van Wart, **Changing Public Sector Values**, Routledge Reference Library of Social Science, Cilt:1045, New York, 1998, ss. 8, 10, 42, 43.

Dolayısıyla kamu görevlilerinin çalışma şartlarının belirlenmesine sendikal örgütleri aracılığıyla katılmalarına imkân sağlayan değişim sürecinin statü hukukuna aktarılması ile somutlaşan “zihniyet değişikliğinin” ne yönde ve nasıl bir değişim gösterdiği önemlidir⁹⁴. Ancak bunun için kamu özgürlüklerinin tarihsel süreç içerisindeki gelişimi, insan hakları kataloğundaki değişimi ve öznelere konumuzun esasını oluşturan siyasal ve sosyal hakları açısından incelemek gerekmektedir.

1.2.2. Kamu Özgürlüklerinin Çeşitleri

Toplumsal ve politik mücadeleler sürecinin bir neticesi olan insan hakları tarihsel süreç içinde konu, içerik, tarihsel evrimi ve kullanış biçimleri bakımından farklılık gösteren birçok hak ve özgürlüğü bünyesine dâhil ederek nicel olarak artmış ve kapsamını genişletmiştir⁹⁵. Bu durum haklar kataloğuna giren hak ve hürriyetlere ilişkin akademik alanda çeşitli ölçütlere dayandırılan bir sınıflandırma gereksinimi ortaya çıkarmıştır. Goerg Jellinek ve Karel Vasak’ın yaptığı sınıflandırmalar en çok bilinenlerdir. Jellinek bireyin haklarını statüden yani birey ve devlet arasındaki ilişkiden hareketle negatif, pozitif ve aktif statü olmak üzere üç grupta ele almıştır⁹⁶. Karel Vasak ise hakları tarihte gösterdiği gelişme evrelerine göre birinci, ikinci ve üçüncü kuşak haklar olarak üç kategoriye ayırmıştır⁹⁷. 1982 Anayasası Bölüm 2’de ödevlerle dengelenen temel hak ve hürriyetler Jellinek’in statü tasnifine uygun olarak “*kişi hakları ve ödevleri (md.17-40), sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler (md.41-65), siyasi hak ve ödevler (md.66-74)*” olacak şekilde üç kategoride düzenlenmiştir. Çalışmamızın içeriği bakımından üzerinde durulacak kamu özgürlükleri siyasal haklar ile ekonomik ve sosyal haklardır.

⁹⁴Mesut Gülmez, “Sempozyum Sunuş Konuşması”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz. Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 243, Ankara, 1992, (Sunuş Konuşması), ss. 7-8.

⁹⁵İbrahim Ö. Kaboğlu, **Kolektif Özgürlükler**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları:8, Diyarbakır, 1989, (Kolektif Özgürlükler), ss. 24-25.

⁹⁶Birden Güngören Bulgan, **Georg Jellinek’in Hak ve Devlet Kuramı**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, ss. 45-46.

⁹⁷İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku -1- İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, (Özgürlükler Hukuku), s. 41.

1.2.2.1. Siyasal Haklar

İnsan haklarının hukuki bir terim olarak ortaya çıktığı ilk süreçte kişi hak ve özgürlükleri ile siyasal haklar insana sırf insan olmasından dolayı tanınan birinci kuşak hak ve özgürlüklerdir. Klasik haklar olarak da adlandırılan ve 17. yüzyılda başlayıp, 18. yüzyılın sonuna kadar devam eden mücadelelerin bir neticesi olan bu haklar Jellinek'in tasnifinde negatif statü ve aktif statü haklarına denk düşmektedir⁹⁸.

Gören'e göre aktif statü hakkı, "devlet içerisinde bireyin özgürlüğünü yine devlet için kullanması halidir"⁹⁹. Bu kapsamda yer alan "siyasal haklar", demokrasi ve sivil toplumun eşit ve etkili bir şekilde örgütlenmesi için gerekli görülen, bireylerin siyasi süreçlere ve yapılara hür bir şekilde katılımına olanak sağlayan temel hak ve hürriyetleri ilgilendirmektedir¹⁰⁰. Kişilere siyasal iktidarın kullanımına ve karar alma süreçlerine, siyasi nitelikli görüşlerini oy kullanma, ifade etme, seçme-seçilme ve örgütlenme gibi araçlar vasıtasıyla katılma imkânı yaratan ve bunu güvenceye bağlayan bu haklara "katılma hakları" da denilmektedir¹⁰¹. Demokratik bir sistemin temelini oluşturan dilekçe verme, seçme-seçilme, siyasi etkinliklerde bulunma, siyasi parti kurma ve kamu hizmetlerine girme hakları aktif statü kategorisine örnek gösterilebilecek siyasal haklardır.

Negatif ve pozitif statü hakları vatandaşlık koşulundan bağımsız bir nitelikteyken aktif statü hakları vatandaşlığa bağlı olarak kullanılabilen haklardır¹⁰². Gelişimi zaman ve nitelik bakımından farklılık gösteren ve sivil hakların yan ürünü olarak kabul gören siyasal haklar 19. yüzyılda yalnızca dar bir ekonomik sınıfa fiilen yararlanması için tanınan bir ayrıcalık olmuştur. 20. yüzyıl ile birlikte bu anlayıştan vazgeçilmiş ve bu haklar doğrudan vatandaşlık kriterine bağlanmıştır¹⁰³. Dolayısıyla vatandaşlara bahsedilen siyasal hakların en belirgin ve ayırt edici özelliği yabancıların

⁹⁸Aybay, ss. 58-59; Kaboğlu, (Kolektif Özgürlükler), ss. 24-26

⁹⁹Zafer Gören, **Temel Hak Genel Teorisi**, 3. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:57, Ankara, 1995, s. 25.

¹⁰⁰Jim Ife, **Human Rights and Social Work Towards Righ-Based Practice**, Revised Edition, Cambridge University Press, 2008, ss. 30-52.

¹⁰¹Kapani, (Kamu Hürriyetleri), s. 6.

¹⁰²Bulgan, s. 54.

¹⁰³T.H. Marshall, "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf", **Sosyal Politika Yazıları**, (Ed. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 23.

bu haktan yararlanma imkânının bulunmamasıdır¹⁰⁴. 1982 Anayasası “*vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir*” (md.67/1) ifadesiyle siyasal hakların kullanımının doğrudan vatandaşlıkla bağlı olduğunu düzenlemiştir. Ancak vatandaş sıfatını haiz olmakla birlikte statülerinden dolayı önceki bölümde ifade ettiğimiz menfi ve müspet ödevleri doğrultusunda memurlar siyasal haklardan tam yararlanamamaktadır.

1789 Fransız Devrimi’nin bir getirisi olan hak ve hürriyetlerin, siyasal ve ekonomik dengelerdeki gelişmelerin toplumsal koşullarda yarattığı değişimler neticesinde bütün insanlara özgürlük sağlayamadığı belirtilmektedir¹⁰⁵. Aynı zamanda bu süreçte sosyal ve ekonomik haklarla desteklenmeyen siyasal hakların, yurttaşların siyasi otoriteye katılımını sağlamada yetersiz kaldığı da dile getirilmektedir¹⁰⁶. İnsan hakları bölünmezliği ve etkileşimi içeren bir bütündür. Bu nedenle kişi hakları ve siyasal haklar ile ekonomik ve sosyal hakları birbirinden ayırmak ancak sistematik açıdan bir anlam taşımaktadır. Nitekim hem siyasal haklar hem de sosyal haklar toplu eylem ve örgütlenme haklarını kapsamaktadır. Bunun nedeni toplu özgürlüklerin emekçilerin hem toplumsal hem de politik mücadeleleri sonucunda elde edilen kazanımlar olmalarıdır¹⁰⁷. Dolayısıyla konumuz açısından sosyal ve ekonomik haklarda ayrıca değerlendirilmelidir.

1.2.2.2. Sosyal ve Ekonomik Haklar

Liberalizmi diğer siyasal ideolojilerden ayıran özellik, devlet karşısında bireyi temel alması ve bireysel özgürlüğün hukukun üstünlüğü vasıtasıyla teminat altına alınacağı düşüncesine dayanmasıdır. Dolayısıyla liberal bireyci sistemde devlet gücüne “gölge etmeme” ödevi yükleyen bir özerklik alanında şekillenen birinci kuşak haklar, “bütün insanların” hukuken eşit olduğu düşüncesine dayandırılmıştır¹⁰⁸.

¹⁰⁴Bülent Daver, **Türkiye’de Siyasal Haklar**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku ve Siyasal Bilimler Enstitüsü Yayınları Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 43.

¹⁰⁵Tanilli, s. 164.

¹⁰⁶Daver, s. 43.

¹⁰⁷Kaboğlu, (Özgürlükler Hukuku), s. 35.

¹⁰⁸Tanilli, s. 173; Aybay, ss. 51, 59, 60; Halis Çetin, **Çağdaş Siyasal Akımlar**, Orion Kitabevi, Ankara, 2007, ss. 25, 26, 60; Fatmagül Berktaş, “Liberalizm: Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir

Liberal bireyci ekonomi ise sosyal ve ekonomik hürriyetlere devlet müdahalesi olmaması gerektiğini, “serbest rekabet ilkesinin” bulunduğu bir ortamda özgürlüklerin kendiliğinden gerçekleşeceğini savunmuştur. Siyasi ve ekonomik açıdan bireyin serbest bırakılması ise ilerlemenin teminatlarından biri olarak görülmüştür. Ancak bu süreçte serbest piyasa ekonomisinin gerekleri doğrultusunda demokratikleşme sürecine getirilen kısıtlamalar nedeniyle hukuki anlamda eşitlik ilkesi hayata geçirilemediği gibi birçok alanda sosyo-ekonomik eşitsizliği beraberinde getirmiştir. Bir yandan küçük bir azınlık grubu temel hak ve özgürlüklerden yararlanırken diğer bir yandan yoksulluk artmıştır. Neticede siyasal demokrasinin kişiye tanıdığı hak ve hürriyetler “herkes” tarafından kullanılmaktan uzaklaşmış ve sistemin öngördüğü sosyal demokrasi hedefine ulaşamamıştır¹⁰⁹.

Endüstri devrimi sosyal, ekonomik ve kültürel yapıda köklü değişiklikler yaratırken, emekçi kitleler düzenin acımasız sosyo-ekonomik düzenlemeleri karşısında yalnız kalmıştır. Ağır şartlar, bu kitleleri mevcut birinci kuşak hakları işlevsel kılmak ve sosyo-ekonomik eşitsizlikleri ortadan kaldırmak adına siyasal ve örgütsel mücadeleye yöneltmiştir¹¹⁰. Mücadeleleri ise çalışma koşullarının düzeltilmesi, ücretlerin arttırılması gibi istemlerine süreklilik kazandıracak sosyal güvenlik, toplu sözleşme, sendika özgürlüğü ve grev hakları gibi hak taleplerini içermektedir¹¹¹. Emekçi kitlelerin bu mücadeleleri ve özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra hayata geçen Keynesyen ekonomi politikaları, devletleri gelirin yeniden dağılımına karışmaya ve reformlar yapmaya yöneltmiştir¹¹². Sosyal devlet olgusunun beraberinde getirdiği ve aşamalı bir gelişme seyri gösteren ikinci kuşak haklara karşılık gelen sosyal ve ekonomik hakların toplumsal temelleri 19. yüzyılda atılmasına rağmen ancak 20. yüzyılda anayasal güvenceye bağlanabilmişlerdir¹¹³.

Günümüzde insan hakları olarak kabul görmesi gereken ikinci kuşak haklar, II. Dünya Savaşı’ndan sonra hızlı bir hukuki düzene geçiş süreci yaşamıştır. İnsan hakları

İdeoloji”, **19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler**, (Ed. Birsan Örs), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, ss. 52-61.

¹⁰⁹Ayferi Göze, **Sosyal Devlet Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976, ss. 23-36; Berktaş, ss. 61, 68, 69, 74.

¹¹⁰Faruk Pekin, **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, 1. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985, ss. 37, 38, 39, 40.

¹¹¹Aybay, ss. 61-62; Pekin, s. 40.

¹¹²Meryem Koray, **Endüstri İlişkileri**, Doruk Matbaacılık, İzmir, 1996, s. 50.

¹¹³Nihat Bulut, **Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 146; Kaboğlu, (Özgürlükler Hukuku), s. 41.

listesine yenilerinin dâhil olmasıyla birlikte de genişlemiş ve uluslararası bir boyut kazanmıştır¹¹⁴. Zamanla ulusal ve uluslararası düzenlemelerde varlık sebepleri olan “topluluk”lara değil, “birey”lere tanınmıştır. İşverenlerin yanı sıra kişiler yönünden kapsamaları da “ücretli işçileri” aşarak “çalışanlara” doğru evrilen yeni boyut kazanmıştır¹¹⁵.

Türkiye bu süreçte aralarında ortak yanlar ve farklılıklar bulunmasına rağmen ilk önce 1961 daha sonra ise 1982 Anayasası’nda ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kendilerine has başlıklar altında açıklayarak tanımıştır¹¹⁶. 1982 Anayasası’nda “Temel Hak ve Ödevler” bağlamındaki “Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevler” alt başlıklı üçüncü bölümde md.41-65 arasında yer alan ekonomik ve sosyal haklar “*eğitim ve öğrenim hakkı (md.42), çalışma ve sözleşme özgürlüğü (md.48), çalışma hakkı (md, 49), dinlenme hakkı (md.50), sendika kurma hakkı (md.51), toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı (md.53), grev hakkı ve lokavt hakkı (md.54), konut hakkı (md.57) , sosyal güvenlik hakkı (md.60)*” şekilde düzenlenmiştir.

Jellinek’in sınıflamasında “pozitif statü” haklarına karşılık gelen ikinci kuşak haklar “isteme hakkı” olarak da nitelendirilmektedir¹¹⁷. Niteliği itibariyle bu haklar hem çok sayıda kişinin beraber yararlanabileceği “toplu”, hem de topluma karşı talepleri içermelerinden dolayı “sosyal” nitelik taşıyan haklardır¹¹⁸. İkinci kuşak haklar içerisinde tarihsel gelişimi ve anayasal belgelerdeki sıralanışı bakımından sosyal haklara göre daha eski olan ekonomik haklar, çalışma, mülkiyet, sözleşme özgürlüğü gibi haklardan oluşmaktadır¹¹⁹. Çalışma hakkı ve sosyal güvenlik hakkını içeren bireysel niteliğe sahip sosyal haklar ise aynı zamanda aile, eğitim, sağlık gibi toplumsal konulara ilişkin hakları da kapsamaktadır¹²⁰.

¹¹⁴Maurice Cranston, **What Are Human Rights**, Basic Books, New York, 1962, s. 34; Kapani, (Kamu Hürriyetleri) ss. 53, 56, 57, 60.

¹¹⁵Mesut Gülmez, “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu I-Bildiriler**, Belediye-İş Sendikası Yayını, Ankara, 22-23. 10. 2009, (Sosyal Haksızlıklar), s. 9.

¹¹⁶İbrahim Ö. Kaboğlu, “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı Kitabı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını No: 12, Ankara, 9-13. 01. 2001, (Kültürel Haklar), s. 129, 130, 131.

¹¹⁷Kapani, (Kamu Hürriyetleri), s. 6.

¹¹⁸Tekin Akıllıoğlu, **İnsan Hakları - I- Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:17, Ankara, 1995, (İnsan Hakları), ss. 34-145.

¹¹⁹Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (2001 Anayasa Değişikliklerine Göre)**, 5. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 182-184.

¹²⁰Akıllıoğlu, (İnsan Hakları), s. 146; Vural Savaş, “Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Özgürlükler: TC. Anayasaları Örneği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:6, 1989, s. 186.

Kaboğlu'na göre “toplu sosyal haklar” sendika, grev, toplu sözleşme ile yönetime katılma haklarından oluşmaktadır. Bu haklar içerisinde çalışma koşullarının iyileştirilmesi, adil ücret, sosyal güvenlik gibi somut bir takım kazanımların elde edilmesinde önemli bir rol oynayan sendika, grev ve toplu pazarlık hakları aynı zamanda bu kazanımların “teminatları” ve “araç” hakları olarak nitelendirilen özgürlüklerdir¹²¹. Pekin'in vurguladığı gibi bu haklar bazı şeyleri hür bir şekilde yapabilmeye ve aynı zamanda bazı hakları yaşama geçirmeye imkân tanıyan, devleti hakkın öznesi zararına harekette bulunmamaya zorlayabilen karşı koyma haklarıdır¹²².

Toplu ve bireysel nitelik taşımalarının yanı sıra ikinci kuşak haklar devlete farklı nitelik taşıyan bir takım borçlar da yüklemektedir. Çalışma, sağlık, ücrette adaletin sağlanması ve eğitim gibi haklar yurttışa devletten bir hizmet ve yardım isteme imkânı sunan dolayısıyla devlete olumlu bir edimde bulunma borcu yükleyen “pozitif statü” niteliğinde olan haklardır¹²³. Ancak bazı sosyal ve ekonomik nitelikli haklar pozitif statü hakkı kapsamında değerlendirilmemektedir. Örneğin; çalışma ve sözleşme özgürlüğü gibi ekonomik haklar ile sendika, toplu sözleşme ve grev hakları ile yönetime katılma hakkı gibi devlete karışmama, pasif durma ödevi yükleyen toplu sosyal haklar bu bağlamda ele alınmaktadır¹²⁴. Devletin negatif edimiyle gerçekleşmesi mümkün olan ve yapısal olarak klasik-siyasal haklardan bir farklılık göstermeyen bu haklar aynı zamanda “aktif statü hakkı” niteliği de taşıyabilmektedir¹²⁵. Özellikle diğer sosyal hakların kazanıma dönüşmesinde silah rolü oynayan toplu haklar karşısında devlet ancak bu haklara saygı ve hoşgörü göstermekle yetinebilir¹²⁶. Demokratik bir toplum düzeninde böyle bir hoşgörü ortamına ancak bir iş kolunda birden fazla sendika kurulmasına devletin saygı duyması ve sendikal

¹²¹Kaboğlu, (Kültürel Haklar), ss. 112, 113, 117; İbrahim Ö. Kaboğlu, “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları”, **Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)**, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), 1. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, (Sosyal Haklar), ss. 17- 24.

¹²²Pekin, ss. 30-31.

¹²³Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 184; Göze, ss. 116- 118; Aybay, s. 58; Kapani, (Kamu Hürriyetleri), s. 6.

¹²⁴Fevzi Sağlam, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 1, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1984, (Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları), s. 269; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 185.

¹²⁵F. Sağlam, (Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları), s. 269; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 18. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2015, (Anayasa Hukuku), s. 114.

¹²⁶Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 185; Göze, s. 119.

örgütlerin işleyişleri ile grev hakkının olması gereken koşullarda kullanılmasına izin vermesiyle ulaşılabilir¹²⁷.

1.2.3. Sendika Kavramı, Sendika Hakkı ve Örgütlenme Özgürlüğü

Özünde örgütlü toplumlar olan ve örgütlenme özgürlüğü ile temel hak ve özgürlüklerin bir arada olduğu demokratik toplumlar, hür birey ve sivil toplum temeline dayanmaktadır. Bu tür toplumlarda örgütlenme tek tip olmayıp çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Örneğin; dernekleşmenin yanı sıra siyasal partiler, sendikalar ve kooperatifler de örgütlenmenin birer türünü oluşturmaktadır¹²⁸. Bu durum demokrasinin bir müesseseler rejimi olmasından ileri gelmektedir. Özellikle bu müesseseler içinde sendikalar ve onların varlık sebebi sendika hakkı önemli bir anlam taşımaktadır. Bu önem devletin sendikalara tanımış olduğu hakların ülkenin siyasal rejimi ile ekonomisinin niteliğinin belirlenmesinin ölçütlerinden biri olmasından ileri gelmektedir¹²⁹. Aynı zamanda sınıfsal bir niteliğe sahip ve sosyal hakların bir parçası olan sendikal haklar, tamamlayıcısı oldukları temel hak ve özgürlüklerin uygulamada ne kadar kullanıldıklarının da temel göstergelerinden biridir¹³⁰.

AYM'nin ilk defa kamu görevlilerini ilgilendiren bir kararında tanımladığı örgütlenme özgürlüğü, *“bireylerin kişisel çıkarlarını korumak üzere kendilerini temsil edecek olan ortaklaşa bir teşekkül oluşturarak birarada bulunmaları hürriyetini ifade etmektedir”*¹³¹. Bu anlamda örgütlenme hakkı iki boyutta ele alınması gereken bir haktır. Bunlardan ilki, grev ve toplu sözleşme destekli sendikal örgütlenme, ikincisi ise siyasi parti üyeliği hakkıdır¹³². Bu özelliği yalnızca siyasal partiler aracılığıyla

¹²⁷Göze, s. 119.

¹²⁸Bülent Serim, “Örgütlenme Özgürlüğü “Depolitizasyon ve Engeller”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:1, 1994, (Depolitizasyon ve Engeller), ss. 83-104.

¹²⁹Rüçhan Işık, **Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1962, (Sendika Hakkı), s. 1; Hayrettin Kalkandelen, **Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968, ss. 7, 8, 12.

¹³⁰Abdullah Baştürk, “Demokrasi ve Sendikal Özgürlükler”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 84, 1986, ss. 17-18.

¹³¹T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Tayfun Cengiz Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8463, Karar Tarihi:18.9.2014, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:4.12.2014/29195, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141204-10.pdf>, (03.04.2018).

¹³²Musa Özdemir, “Memurların Örgütlenme Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı:86, 1987, s. 17.

siyasal hayata katılımı değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal hayata katılımı destekleyen modelleri içeren geniş bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır¹³³.

Ekonomik, siyasal ve sosyal hayata katılmanın yollarından biri olan sendika ülkeden ülkeye farklılık gösteren kullanımları olan bir terimdir. Örneğin; Latin dillerinde “syndicus” terimi ile ifade edilirken Amerika’da “Labour Union”, Almanya’da “Gewerkschaft”, İngiltere’de ise “Trade Union” ifadesine karşılık gelmektedir. Güçlü olmanın birleşme, ortak menfaatleri geliştirmenin dayanışma olgusu üzerinden şekillendirdiği sendikacılık terimi ise kuvvete karşı kuvvetle karşı gelmenin bir neticesidir¹³⁴. Sendika özgürlüğü ise ekonomik ve sosyal açıdan zayıf olan çalışanlara, sendika özgürlüğü hakkına sahip işverenler karşısında örgütlenme yoluyla hak ve çıkarlarını koruma ve geliştirme imkânı sağlar. Aynı zamanda çalışanların amaçlarına oluşmak amacıyla kurdukları sendikalara hiçbir zorlama olmaksızın üye olabilmeleri ve herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın istedikleri zaman ayrılabilmesi anlamına gelmektedir¹³⁵. Tüm bunlar, sendika özgürlüğünün hem bireysel ve kolektif, hem pozitif ve negatif hem de sendika çokluğu ilkesini bünyesinde barındıran çok yönlü bir hak olmasının neticesidir¹³⁶.

Çalışmamız açısından ise “sendika, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kuruluşları” ifade etmektedir (4688 sayılı Kanun, md.3/f). Kamu görevlilerinin ekonomik, sosyal ve mesleki hakları ancak sendika hürriyetine işlerlik kazandıran sendika hakkı ile kazanıma dönüşebilir. Çünkü bireyler için sendika kurma hakkı, sendikal örgütlerin üyelerini savunma ya da hür bir şekilde yargıya başvurma hakları gibi birden fazla hakkı beraberinde getirmektedir¹³⁷. Ancak bu hak sayesinde kamu görevlileri toplu pazarlık ve grev haklarının oluşturduğu sendikal hakları elde edebilir, hayata geçirebilir ve geliştirebilirler. Nitekim bu hakların etkin bir şekilde

¹³³ Jean Morange, “Örgütlenme Özgürlüğü ve Demokrasi”, (çev. Mahmut Göçer), **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı:19-20, 1998, ss. 103-104.

¹³⁴ Tuncay ve Kutsal, s. 3.

¹³⁵ Tuncay ve Kutsal, s. 26.

¹³⁶ Melda Sur, **Toplu İş Hukuku Toplu İlişkiler**, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, (Toplu İlişkiler), s. 29.

¹³⁷ İbrahim Kaboğlu, “Özgürlükler Hukukunun Tanımına Doğru”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı:86, 1987, (Tanımına Doğru), s. 19.

kullanımı için gerekli olan eylemde bulunma özgürlüğü de ancak örgütlenme, toplanma, düşünce ve ifade hürriyetlerinin varlığı ile güvence altına alınabilir¹³⁸.

Her ikisi de özel hukuk tüzel kişisi olan sendikalar ve siyasi partiler aynı nitelikte oldukları toplu özgürlüklerden biri olan dernek hakkının birer uzantısıdır. Sendikalar ile siyasi partilere dair özel düzenlemelerin bulunmadığı hallerde söz konusu oluşumlar dernek kurma özgürlüğü himayesinde korunmaktadırlar¹³⁹. Kaynağını işçi hareketlerinden alan sendika hakkı, dernek kurma hürriyetinin mesleki alandaki yansıması olması sebebiyle amaç yönünden dernek hakkından ayrılmaktadır. Diğer bir yandan siyasi süreçlere katılımı sağlayan birer araç olan sendikaların baskı grubu fonksiyonuna sahip olmalarıda onları derneklerden daha belirgin kılmaktadır¹⁴⁰. Derneklerden ayrıca toplu iş sözleşmesi özerkliği ve grev kararı alma hak ve yetkisi ile donatılmış olmaları bakımından da farklılık göstermektedirler¹⁴¹. Nitekim toplu mücadele açısından oynadıkları rolün öneminden dolayı kanun koyucu sendikaları normal bir dernek olarak konumlandırmaktan ziyade onları özel kanunla düzenleme yoluna gitmiştir¹⁴². Kamu görevlileri açısından günümüz koşullarında böyle bir düzenleme 1965 yılı dışında 2001 yılında mümkün olmuştur. Ancak kamu görevlileri sendikaları grev kararı alma hak ve yetkisi ile donatılmış değildir.

Birbirini tamamlayan sendikal haklar bütününde grev ve toplu iş sözleşmesi hakları örgütlenme özgürlüğünün yapısıyla bütünleşmiş olan haklardır. Günümüzde söz konusu hakların yokluğunda sendikaların etkili bir şekilde etkinlik gösteremeyeceği bir gerçektir¹⁴³. Özellikle sendikal hakların etkin bir şekilde kullanımına işlerlik kazandıran uluslararası yasal araçlardır. Bu noktada sendika hakkının uluslararası düzenlemelerdeki yeri ile ulusal hukukumuzdaki durumuna

¹³⁸Pekin, ss. 16, 17, 19.

¹³⁹ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 178.

¹⁴⁰ Cahit Talas, **Sendika Hürriyeti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No:72-54, Ankara, 1957, (Sendika Hürriyeti), s. 8; Turhan Esener, **İş Hukuku**, 3. Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978, (İş Hukuku), ss. 269-271; Metin Kutal, “Sendika Hürriyeti”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:13, 1962, (Sendika Hürriyeti), s. 102; Serim, (Depolitizasyon ve Engeller), s. 94; Kaboğlu, (Kolektif Özgürlükler), s. 60.

¹⁴¹Turhan Esener ve Yeliz Bozkurt Gümrükçüoğlu, **Sendika Hukuku**, Yenilenmiş 2. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2017, s. 67.

¹⁴²Nizamettin Aktay, **Sendika Hakkı (Uluslararası Dayanakları Bakımından Eleştirel Bir Yaklaşımla Türk Hukukunda Sendika Hakkı ve İlgili Belgeler)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1993, (Sendika Hakkı), s. 36.

¹⁴³Öner Eyrenci, “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri-Sempozyum ve Açık Oturum, Bildiriler ve Tartışmalar**, Ankara, 1992, (Kamu Görevlileri), s. 155.

kamu görevlileri açısından açıklık getirilmelidir. Ancak küreselleşmenin statü ve sözleşme rejimlerinde değişiklikler yarattığı bir süreçte sendikal hakların öznesinin işverenler dışında işçilerin yanı sıra kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde “çalışanlar” yönünde yaygınlaştığı gerçeğinden hareketle konuya açıklık getirilmelidir.

1.2.4. Sendika Hakkının Tarihsel Gelişimi

1.2.4.1. Uluslararası Mevzuatta Sendika Hakkının Gelişimi ve Kamu Görevlileri

Uluslararası hukuki belgeler, evrensel boyutta uyulması gereken kurallar ve saygı duyulması gereken haklar alanının sınırlarını tesis etmektedir. Özellikle ikinci kuşak hakların bir parçası olan, toplu pazarlık ve grev hakları ile desteklenen sendika hakkı ve öznelerine ilişkin ilkeler Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uluslararası aktörlerin bünyesindeki hukuki belgeler ile uluslararası bir nitelik kazanmaktadır.

1.2.4.1.1. Birleşmiş Milletler Çatısı Altında Yer Alan Düzenlemeler

Birleşmiş Milletler bünyesinde yer alan “*İnsan hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi*” ilke olarak sendika hakkını hiçbir ayırım gözetmeksizin “herkes”e tanıyan üç önemli belge olma özelliği taşımaktadır.

Ekonomik, toplumsal ve kültürel haklar konusunda geniş kapsamlı ilkeler içeren 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”, klasik hakların ancak sosyal haklar ile tamamlanması halinde haklar alanında eşit birey olabileceği görüşü üzerinden yapılanmıştır¹⁴⁴. Dernek hakkından (md.20) bağımsız bir şekilde dolayısıyla ayrı bir madde de sendika hakkını düzenleyen Bildirge’ye göre “*herkes, menfaatlerini korumak gayesiyle sendika kurma ve kurulan sendikalara katılma hakkına sahiptir*”

¹⁴⁴Cahit Talas, “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı ve Uluslararası Belgelerde Yeri ve Evrimi”, *İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, 1979, (Yeri ve Evrimi), ss. 46-58.

(md.23/4). Sendika özgürlüğü hakkı çalışanlar ya da çalışanların bir kısmına özgülenmiş bir hak değildir¹⁴⁵. Statü bakımından memur-işçi ayrımına gidilmeksizin “herkese” tanınmıştır. Ancak hukuki bağlayıcılığı söz konusu olmayan Bildirge’nin pratikte hayata geçmesi taraf devletlerin iyi niyetine bırakılmıştır¹⁴⁶.

BM’lerin 1976 yılında kabul edilen ikiz sözleşmelerinden biri olan “*BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi*” sosyal ve ekonomik haklar içinde sendika hakkını md.8’de şu şekilde düzenlemiştir¹⁴⁷;

“Herkesin, ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirmesi ve koruması için sendika kurma ve yalnızca ilgili örgütün kurallarına bağlı olarak dilediği sendikaya girme hakkı vardır. Bu hakkın kullanılmasına, yasalarda belirtilen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ve kamu düzeni menfaati ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka bir sınırlama getirilemez;” (md.8/1,a).

Sendika hakkını “herkese” tanıyan Sözleşme hakkın kişiler bakımından kullanımına “*bu madde, sözü edilen hakların silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetiminin mensupları tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilmesine engel olamaz*” (md.8/2) hükmü ile sınırlama getirmiştir. Buna göre yerine getirdikleri görevlerin niteliği sebebiyle silahlı kuvvetler, polis ve devlet yönetimi mensuplarının sendika hakkının kullanımına yasal kısıtlama getirilebilecektir¹⁴⁸. Ancak burada söz konusu olan “yasal yasak” değil, “yasal sınırlama” imkânı getirildiği gerçeğidir¹⁴⁹.

BM’lerin 1976 yılında yürürlüğe giren ikinci ikiz sözleşmesi olan “*Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi*”, “Örgütlenme Özgürlüğü” başlığını taşıyan md.22’de “*herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir*” hükmü ile sendika hakkını “herkese” tanımıştır. Ancak “*bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez*” (md.22/2) demek suretiyle silahlı kuvvetler ve

¹⁴⁵ Gülmez, (Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri), s. 63.

¹⁴⁶ Talas, (Yeri ve Evrimi), s. 58.

¹⁴⁷BM’ler Genel Kurulunda 16 Aralık 1966 yılında kabul edilip, 1976 yılında yürürlüğe giren Sözleşme Türkiye tarafından 10.7.2003 tarihinde onaylanmıştır.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.8.2003/25196, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030811.htm#4>, (25.03.2018).

¹⁴⁸ Gülmez, (Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri), s. 64.

¹⁴⁹Bülent Serim, **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, (Hukuksal Boyut), s. 90.

polis personeli için “yasal sınırlama” kabul etmiştir. Sözleşmeye göre bunlar dışında kalan diğer tüm kamu görevlileri sendika hakkının öznelere kapsamına girmektedir¹⁵⁰.

1.2.4.1.2. Avrupa Konseyi Bünyesinde Yer Alan Düzenlemeler

Genel olarak bünyesinde klasik hakları barındıran “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi” sosyal hakları bu doğrultuda ele almıştır¹⁵¹. “Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü” başlığını taşıyan md.11’de düzenlediği “*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*” (md.11/1) hükmü ile sendika hakkını “herkese” tanımıştır¹⁵². Sendika hakkını dernek hakkının bir yönü olarak düzenleyen Sözleşme hakkın öznesini “herkes” olarak belirlemesine rağmen uygulamada bazı çalışan gruplarını istisna tutmuştur¹⁵³. Sözleşme’ye göre “*bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir*” (md.11/2). Bu hüküm ile “*kolluk kuvvetleri, silahlı kuvvetler ve devlet idaresi mensupları*” adına “meşru sınırlamalar” getirilebileceği belirtilmektedir. Ancak üstlendikleri görevin niteliği, düzeyi ve sorumlulukları dolayısıyla adı geçen kamu görevlilerinin sendika hakkına getirilecek sınırlamalarda doktrinde dikkat çekilen “orantılılık” kriterinin aranması önemlidir¹⁵⁴. Gülmez’e göre madde de yer alan “devlet idaresi mensupları” ibaresi, idarenin istihdam ettiği tüm kamu görevlilerinin kısıtlamalara tabi tutulmasına imkân tanıyan bir tablo çizmiştir¹⁵⁵. Ancak “devlet idaresi mensupları” ibaresinden tüm kamu görevlileri değil, merkezi idarenin üst düzeyindeki görevliler başka bir deyimle “devlet adına otorite kullanan” kamu görevlilerini kapsadığı anlaşılmaktadır¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Gülmez, (Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri), s. 65.

¹⁵¹ Melda Sur, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:66, İzmir, 1995, (Avrupa Konseyi), ss. 8-9.

¹⁵² European Court of Human Right and Council of Europe, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 11. ve 14. Protokoller ile Değiştirilen Metin**, Avrupa Antlaşmaları Serisi, No. 5, s. 12, <http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainسانhaklarisozlesmesi.pdf>, (26.03.2018).

¹⁵³ Melda Sur, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:1, Sayı:16, 1994, (Sendika Hakkı), s. 37.

¹⁵⁴ Serim, (Hukuksal Boyut), s. 94; Mesut Gülmez, **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, Belediye-İş Yayını, 2. Baskı, Ankara, 2006, (Uyum Sorunu), s. 195.

¹⁵⁵ Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 172-173.

¹⁵⁶ Serim, (Hukuksal Boyut), s. 93; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 177.

Avrupa Konseyi bünyesinde sendikal haklar bağlamında önemli bir yer tutan ancak sosyal haklar alanında AİHS'in bıraktığı boşluğu takviye eden Avrupa Sosyal Şartı, bir Avrupa Sözleşmesi olarak hem sosyal hakları korumakta hem de siyasi hakları teminat altına almaktadır¹⁵⁷. Onaylayan devletler bakımından hukuki bağlayıcılığın söz konusu olduğu Avrupa Sosyal Şartı, sosyal hakları yalnızca işçi statüsünde çalışanlar ile kısıtlamayıp, bir bütün ve toplu olarak nüfusa tanınması açısından önemlidir¹⁵⁸.

Sendikal hakları md.5 ve md.6'da düzenleyen Avrupa Sosyal Şartı, yeni hakları bünyesine katan bir dizi ek protokolle revize edilmiş ve 1996'da oluşturulan “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Ancak Avrupa Sosyal Şartı'nın yerini alan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, sendikal haklar ile ilgili md.5 ve 6'ya herhangi bir değişiklik getirmeksizin olduğu gibi ele almıştır¹⁵⁹. Avrupa Sosyal Şartı'nın ilkesel düzenlemelerini içeren Birinci Bölüm md.5'e göre “tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir”. Örgütlenme özgürlüğünü “tüm çalışanlar” açısından güvenceye bağlayan düzenleme kuşkusuz memur statüsündeki çalışanları, emniyet personeli ile silahlı kuvvetler mensuplarını da bellirli şartlar dâhilinde bu hakkın kapsamına almaktadır¹⁶⁰. Ancak Avrupa Sosyal Şartı, taraf devletlerin yükümlülüklerle bağlı olmayı kabul ettikleri “İkinci Bölüm” de düzenlenen “Örgütlenme hakkı” başlıklı 5'nci maddesine göre;

“Akit 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” (md.5).

¹⁵⁷ Mesut Gülmez, “Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, 1990, (Türkiye), s. 100; Bülent Çiçekli, **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 19.

¹⁵⁸ Sur, (Avrupa Konseyi), s. 91; Çiçekli, s. 23.

¹⁵⁹ Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 196.

¹⁶⁰ Alpaslan Işıklı, “Sendika Hakkı ve Türkiye”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), Ankara, 1993, (Sendika Hakkı ve Türkiye), s. 108; Sur, (Avrupa Konseyi), s. 150.

Düzenlemenin ilk fıkrasına göre sendika hakkı statü, mesleğin niteliği ve düzeyi ile sorumluluklar bakımından hiçbir ayırım gözetilmeksizin tüm “çalışanların” yararlanabileceği bir haktır. Kural olarak sendika hakkı yönünde getirilen bu güvenceden kamu görevlileri de yararlanmaktadır¹⁶¹. Aynı zamanda “kamu gücünün organları” sıfatına sahip olan kamu görevlilerinin kapsamın dışında kaldığını gösteren herhangi bir hükme de yer verilmemiştir¹⁶². Memurların örgütlenme haklarına yöneltilen sınırlamaları da yasak kapsamında düzenleyen Şart, belirli kategorilerdeki devlet memurlarının haklarına getirilebilecek sınırlamaları md.5 ile uyumlu bulunmaktadır¹⁶³. Bu doğrultuda md.5/2 fıkrasında dolaylı bir şekilde ele alınan sınırlama ile güvenlik güçleri ve silahlı kuvvetler mensupları sendika hakkına getirilen garantilerden ayırık bırakılmıştır¹⁶⁴. Düzenleme yalnızca polis ve silahlı kuvvetler mensuplarının, sendika hakkına getirilen güvenceden hangi ölçüde yararlanacaklarını her devletin kendi takdirine bırakmıştır. Ulusal mevzuat ile yapılabilecek aykırı ya da istisnai kısıtlayıcı düzenlemeler her iki çalışan grubu için farklı ilke ve ölçülere dayandırılmıştır¹⁶⁵. Bu açıdan örgütlenme özgürlüğü hakkını bütünüyle ortadan kaldırmadığı polis memurları için yalnızca kısıtlama getiren Şart, silahlı kuvvetler mensupları için hakkın hem kısıtlanmasına hem de kaldırılmasına izin vermektedir¹⁶⁶.

1.2.4.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü Bünyesinde Yer Alan Düzenlemeler

Evrensel ve kalıcı barışın sosyal adalet ile sağlanabileceği düşüncesi üzerine kurulu olan Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ/ILO) 1944 tarihli “Filadelfiya Deklerasyonu” ve 1946 tarihli Beyanname ile sosyo-ekonomik kalkınma ile insan haklarını birlikte değerlendirerek temel ilkelerin genel çerçevesini çizmiştir. Böylece evrensel sosyal haklar terimi uluslararası standartlarda ele alınırken, sosyal ve katılımcı demokrasi modelinin temel yapı taşlarından biri olan “örgütlenme ve ifade

¹⁶¹ Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 196.

¹⁶² Serim, (Hukuksal Boyut), s. 96.

¹⁶³ Çiçekli, s. 136.

¹⁶⁴ Sur, (Avrupa Konseyi), s. 99; Serim, (Hukuksal Boyut), s. 96.

¹⁶⁵ Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 198.

¹⁶⁶ Çiçekli, s. 136.

özgürlüğü” de devamlı kalkınmanın olmazsa olmaz şartları arasında kabul edilmiştir (md.1/b)¹⁶⁷.

Anayasal düzeyde örgütlenme özgürlüğünü güvenceye alan ve düzenleyen ILO’nun sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası standartlarını belirlemek üzere attığı ilk önemli adım 1948’de “87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi”ni kabul etmesidir¹⁶⁸. Örgütlenme özgürlüğü ve bu ilkenin bünyesinde yer alan temel haklara uluslararası alanda yasal nitelik kazandıran 87 No’lu Sözleşme kamu görevlileri dâhil olmak üzere hem özel hem de kamu sektörü çalışanlarının sendika hakkını koruyan ilkeleri düzenlemektedir¹⁶⁹. Örgütlenme Özgürlüğü başlıklı Birinci Bölüm md.2’ye göre “*çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler*”. Bu hüküm ile sendika hakkı ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanınmaktadır. Kamu görevlileri de bu kapsama dâhildir. Ancak silahlı kuvvetler mensupları ile polis personeli “hiçbir biçimde ayırım gözetmeme” ilkesinin istisnalarıdır. Kamu düzenini koruma gayesi taşıyan bu istisnai durum md.9’da şu şekilde ele alınmıştır: “*Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir*”. Sendikal haklar açısından vurgulanan güvencelerin iki çalışan grubuna “hangi ölçüde uygulanacağını” ulusal mevzuata bırakan Sözleşme ilke olarak sendika hakkını tamamen ortadan kaldıran kesin bir yasak getirmemiştir. Aynı zamanda bu konuda devletlerin takdir yetkisi yasaklamayı içermediği gibi “kısıtlama” ile sınırlıdır¹⁷⁰. Nitekim güvenlik güçlerinin sendika hakkına getirilecek bir yasak Sözleşme’ye de aykırılık teşkil edecektir¹⁷¹.

¹⁶⁷Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston ve Jasmien Van Daele, **The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009**, International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, 2009, ss. 7, 44, 251.

¹⁶⁸ Savaş Taşkent, **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, 3. Baskı, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları:27, İstanbul, 1995, ss. 222-223; Mesut Gülmez, **Sendikal Hakların Ulusalüstü Kuralları Oluşumu ve Uygulanması 1919-2014 100. Kuruluş Yıldönümü Eşiğinde UÇO/ILO İlkeleri**, Hatiboğlu Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2014, (UÇO/ILO İlkeleri), s. 108.

Türkiye 87 Nolu ILO Sözleşmesini 1993 yılında onaylamıştır.

¹⁶⁹Bernard Gernigon, **Labour Relations in The Public And Para-Public Sector**, İnternational Labour Standards Department Working Paper No:2, International Labour Office, Geneva, 2007, (Para-Public Sector), s. 4.

¹⁷⁰ Gernigon, (Para- Public Sector), s. 5; Gülmez, (UÇO/ILO İlkeleri), ss. 251-252.

¹⁷¹ Gülmez, (UÇO/ILO İlkeleri), ss. 109-252.

Sendika özgürlüğü ilkesini güvenceye alan 87 sayılı Sözleşmeyi destekleyici bir nitelik taşıyan 1949 yılında kabul edilen “98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi” ILO’nun sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası çerçevesini belirlemek amacıyla attığı ikinci önemli adımdır¹⁷². Sendika hakkını toplu pazarlık hakkı ile destekleyen ve örgütlenme özgürlüğüne eylemsel bir boyut kazandıran Sözleşme, çalışanları ve sendika özgürlüğünü zedeleyici sendika karşıtı ayrımcı eylemlere karşı korumayı amaçlamaktadır (md.1). Bu doğrultuda md.2 ile çalışanların örgütlenme özgürlüğünü hem işveren hem de işveren örgütlerinin engelleme eylemlerine karşı korumayı teminat altına almıştır¹⁷³.

Sözleşme’nin kişiler yönünden uygulama alanı, işçiler ile sınırlı olmayıp kamu çalışanlarını da kapsamına rağmen kamu görevlileri açısından Sözleşme’nin 5 ve 6’ncı maddeleri belirleyicidir¹⁷⁴: “*Bu Sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlerle güvenlik güçlerine uygulama düzeyi, ulusal yasalar veya düzenlemelerle belirlenir*” (md.5/1). Aynı zamanda “*bu sözleşme, devlet memurlarının konumuyla ilgili olmadığı gibi, herhangi bir biçimde onların haklarını ve statülerini zedelediği biçiminde yorumlanamaz*” (md.6). Silahlı kuvvet mensupları ile polis personeli kişiler yönünden istisna olmayı korurken, md.6’da yer alan “devlet memurları” terimi kamu görevlilerinin Sözleşme’nin sağladığı güvencelerden yararlanıp yararlanmayacağı hususunda tartışmalı bir özelliğe haizdir¹⁷⁵. Nitekim 98 sayılı Sözleşme’nin memur statüsünde çalışanlar açısından sendika özgürlüğünü tamamen kaldırmaya ya da yasaklamaya yönelik bir amaç gütmesi, tamamlayıcısı olduğu 87 sayılı Sözleşme’ye de aykırı olacaktır. Tüm devlet memurlarını kapsam dışında bırakan md.5’in ilk fıkrası yasaklama ya da sınırlamayı yalnızca silahlı kuvvet mensupları ve polis personeli için düzenlemiştir. Madde 6’da yer alan “devlet memurları” terimi üzerinde denetim organlarının uzlaşısı ise devlet adına otorite kullanan üst düzey devlet memurlarının yasak kapsamında olduğu ve bunların dışında kalanların statü farkı gözetmeksizin

¹⁷² Tuncay ve Kutsal, s. 15; Rodgers ve diğerleri, s. 48; Talas, (Yeri ve Evrimi), s. 55.

Türkiye 98 sayılı ILO Sözleşmesini 1951 yılında 5834 sayılı Yasa ile onaylamıştır.

¹⁷³ Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 129; Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 149-150.

¹⁷⁴ Metin Kutsal, “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Yıl:8, Sayı:29, 2013, (Toplu Pazarlık Hakları), s. 141.

¹⁷⁵ Tuncay ve Kutsal, s. 16.

yasağın dışında bulunduğu yönündedir¹⁷⁶. Kamu görevlilerinin durumu ile ilgili üstü kapalı bu düzenleme, bir yandan devletin hem işveren hem de yasal otorite olma işlevine bağlanırken, diğer yandan kamu görevlilerinin statüsünün bazı toplumların sosyo-kültürel yapılarına bağlı olarak toplu pazarlık ve örgütlenme hakları ile bağdaşmadığı düşüncelerine dayandırılmıştır¹⁷⁷.

1978’de ILO tarafından kabul gören “*Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmesi*”, 87 ve 98 sayılı Sözleşmelerde düzenlenen sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkına dair garantileri kamu görevlilerine tanımayı ve 98 sayılı Sözleşme’nin sorunsal konusu alan “devlet memurları” kavramına açıklık ve çözüm getirmeyi amaçlayan bir belgedir¹⁷⁸.

98 sayılı Sözleşme’nin eksik noktalarını tamamlayan 151 sayılı Sözleşme’nin birinci bölümünde Sözleşme’nin uygulama alanına, kapsamına ve tanımlara yer verilmiştir. 151 sayılı Sözleşme, “*diğer uluslararası sözleşmelerde ...uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanacaktır*” (md.1/1). Kamu görevlilerinin yararını amaçlayan ve 87 ile 98 sayılı Sözleşmelerin uygulanmasına öncelik tanıyan 151 sayılı Sözleşme “yedek” bir sözleşme niteliğindedir¹⁷⁹. Sözleşme de yer alan güvencelerin “*üst düzey görevlilere*” (md.1/2), “*polis ve silahlı kuvvetlere*” (md.1/3) “*hangi ölçüde uygulanacağına*” ilişkin yasal çerçeve ulusal mevzuata bırakılmıştır. Sözleşmeye göre kamu görevlisi deyimini “*md.1’in gereği olarak Sözleşmenin uygulama alanında dâhil olan herhangi bir kimse*” (md.2), kamu görevlileri sendikası ise “*oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan herhangi bir kuruluş*” (md.3) olarak tanımlanmıştır.

Sendika özgürlüğüne ilişkin güvencelere yer veren 151 sayılı Sözleşme kamu görevlilerini tüm ayrımcı girişimlere (md.4/1), “*kamu görevlileri örgütüne katılmama*

¹⁷⁶ Talas, (Yeri ve Evrimi), ss. 55-56; Gülmez, “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Uluslararası İlkeleri ve Türkiye”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:1, Sayı:9, 1987, (İlkeleri ve Türkiye), ss. 61, 62, 63; Serim, (Hukuksal Boyut), s. 106.

¹⁷⁷ International Labour Conference, **102nd Session Collective Bargaining in The Public Service: A Way Forward**, General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service, Report III (Part 1B), International Labour Office, Geneva, 2013, (102nd Session), ss. 13-14.

¹⁷⁸ Serim, (Hukuksal Boyut), s. 107.

¹⁷⁹ Kutal, (Toplu Pazarlık Hakları), s. 141; Mesut Gülmez, **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1996, (Dünyada Memurlar), s. 159.

veya üyelikten ayrılma koşuluna” (md.4/2,a), “kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya faaliyetlerine katılması nedeniyle işten çıkarma veya zarar verme” (md.4/2,b) gibi engellemelere karşı korumayı amaçlamaktadır.

Sözleşme, kamu görevlilerince kurulan teşekküllerin “kamu makamları karşısında tamamen bağımsız olacağını” (md.5/1) ve “kuruluş, işleyiş veya yönetim işlerinde kamu makamlarının her türlü müdahalesine karşı yeterli korumadan yararlanacaklarını” (md.5/2) düzenleyen hükümleri ile kamu görevlileri sendikalarının kamu otoriteleri karşısında bağımsızlığını teminat altına almaktadır¹⁸⁰.

“Kamu görevlileri örgütleri ve kamu makamları arasında çalışma koşullarının görüşülmesine olanak veren yöntemlerin ve kamu temsilcilerinin anılan koşulların belirlenmesine katılmalarını sağlayan başka her türlü yöntemin en geniş biçimde geliştirilmesi ve kullanılmasını teşvik için gerektiğinde ulusal koşullara uygun önlemler alınacaktır” (md.7).

“Toplu pazarlık” ya da “toplu iş sözleşmesi” gibi yöntemlerden söz edilmeyen md.7’de çalışma şartlarının tespitine ilişkin yöntemler, karar alma süreçlerine “danışsal” nitelikli katılım ile sınırlı tutulacak şekilde düzenlenmiştir¹⁸¹. Bu yönüyle 151 sayılı Sözleşme istihdam şartları ve koşullarının belirlenmesinde kullanılacak prosedürlerin belirlenmesi noktasında bir derece esneklik sağlamaktadır¹⁸². Ancak 98 sayılı Sözleşme ile kıyaslandığında ileri bir düzenleme özelliği taşımadığı görülmektedir¹⁸³. Aynı zamanda Sözleşme’ye göre çalışma şartlarının tespitinde vuku bulan uyuşmazlıkların “ulusal kanunlara uygun bir şekilde taraflar arasında yapılacak görüşmeler veya ihtilafın taraflarının itimadını sarsmayacak bir şekilde kurulacak olan arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim gibi tarafsız ve bağımsız yöntemler”(md.8) aracılığıyla çözülebilecektir. Kişi ve siyasal hakların kullanımı açısından ise Sözleşme’nin en önemli özelliği “statülerinin ve görevlerinin niteliğinin gerektirdiği kısıtlamalar dışında kamuda çalışanlarında tıpkı diğer işçiler gibi sendika özgürlüğünün kullanımında esas olan kişi ve siyasi haklara” (md.9) sahip oldukları ilkesini düzenlemesidir. Söz konusu hükme göre örgütlenme özgürlüğünün kullanımı için vazgeçilmez olan siyasi haklar kamu çalışanlarına da tanınmalıdır. Ancak hakkın

¹⁸⁰ Taşkent, s. 287.

¹⁸¹ Sur, (Toplu İlişkiler), s. 40; Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 161.

¹⁸² Gernigon, (Para-Public Sector), s. 11.

¹⁸³ Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 161.

sınırsız olmadığı hükümde kısıtlamanın statü ve görevin niteliğine tabi tutulmasından anlaşılmaktadır.

Kamu görevlileri açısından sendika hakkının dünyada ve ülkemizde nasıl gelişme gösterdiğinin incelenmesi uluslararası düzenlemelerin etkisi açısından önemlidir.

1.2.4.2. Dünyada Sendika Hakkının Gelişimi

XIX. yüzyılın başlarında bir kuvvet tezahürü olmaktan uzak olan memur sendikacılığı Birinci Dünya Savaşı öncesindeki tarihsel gelişim evresinde dernek ve birlik gibi mesleki örgütlenmeler biçiminde ortaya çıkmıştır¹⁸⁴. Ancak 19. yüzyılın sonundan itibaren doğrudan memurların sendikal örgütlenmesi halini almıştır. Dünyada liberal kamu personel rejiminin belirleyici olduğu 1850-1914 arasındaki yıllar örgütlenmenin yüksek olmadığı ve de facto olarak gerçekleştiği, memur sendikalarının var olmakla birlikte idare tarafından tanınmadığı bir süreçtir¹⁸⁵. 1929 Bunalımı sonrasında çeşitli ülkelerde sendikacılık memurlar gibi uzun bir dönem sendikal örgütlenmenin dışında kalmış yeni çalışan gruplarını kapsayacak şekilde yayılma eğilimi göstermiştir¹⁸⁶. İdarenin tanımama tutumu, emek ve sermaye ilişkilerinin içerik bakımından sınırlı bir toplu sözleşme düzeni ile belirlenmeye başladığı II. Dünya savaşını izleyen yıllarda ve sonraki süreçte tanıma yolunda değişim göstermiştir¹⁸⁷. Bu süreç aynı zamanda sosyal devlet olgusundaki gelişmeye paralel olarak toplumsal temelleri 19. yüzyılda atılan ekonomik ve sosyal hakların anayasal güvenceye bağlandığı bir süreçtir.

Kamu görevlilerinin sendika hakkına ilişkin genel eğilim tanıma yolunda olsa da sendika hakkının kamu görevlilerine tanınma düzeyi ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Kimi ülkelerde özel kesim çalışanlarına tanınan örgütlenme hakkı kamu

¹⁸⁴Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s. 272; Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 43.

¹⁸⁵Aslan, (Devlet Bürokrasisi), ss. 79, 82, 107, 152.

¹⁸⁶Georges Lefranc ve Kemal Sülker, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1966, s. 64.

¹⁸⁷Aslan, (Devlet Bürokrasisi), ss. 152- 155.

görevlilerine aynen tanınırken, kimi ülkelerde ise kamu görevlilerine sendika hakkı tanınmadığı gibi özel sektör çalışanları için öngörülmeven kısıtlamalar getirilmiştir¹⁸⁸.

Kamu görevlilerine “sendika hakkı tanıyan ülkeler” tanımayı ya genel yasalarla ya özel yasalarla ya da genel yasalardan muaf tutarak düzenleme yoluna gitmişlerdir. Kamu görevlileri ile işçi statüsünde çalışanlar arasında herhangi bir ayrıma gitmeyen “Arjantin, Avusturalya, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Fransa, Danimarka, İtalya, Hollanda, Kenya, İsveç, Kıbrıs, Macaristan, Norveç, Hindistan, Portekiz, Tunus, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Yugoslavya” gibi ülke örnekleri sendika hakkını “sendikalara uygulanan yasalar” yoluyla tanımışlardır. “ABD, Benin, Danimarka, Fransa, Japonya, İspanya, Yeni Zelanda, Meksika, Kanada, Peru, Uruguay ve Kamerun” gibi ülkelerin yer aldığı kategoride ise kamu görevlilerine sendika hakkı bu hakka özgü özel bir kanun ile tanınmaktadır¹⁸⁹. 2001 yılında 4688 sayılı Kanun ile kamu görevlilerinin sendika hakkını özel yasa ile düzenleyen Türkiye de bu kategoride yer almaktadır.

Çad, Nijerya, Ekvador, Dominik Cumhuriyeti ve Liberya gibi sendika hakkını tanımayan yasakçı ülkeler arasında yer almaktadır¹⁹⁰. Latin Amerika ülkelerinden Arjantin askeri personel haricinde tüm çalışanlara sendika hakkı tanırken, Bolivya, Panama ve Şili örneklerinde ise kamu görevlileri dışındaki bütün çalışanlara sendika hakkı tanınmaktadır¹⁹¹.

Sendika hakkını tanıyan ve tanımayan ülkelere ilişkin çizilen genel çerçevenin dışında ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte tanınan sendika hakkının tüm kamu görevlileri kategorilerini kapsadığı söylenemez. ILO Sözleşmeleri’nde de sendika hakkının sağladığı garantilerden faydalanma ölçüsünün ulusal mevzuata bırakıldığı silahlı kuvvet mensupları, polis personeli ve üst düzey devlet memurları kişi yönünden sendika hakkına getirilen kısıtlama engeline takılmaktadır. Almanya, Birleşik Krallık, İsveç ve Norveç gibi ülkeler bir takım özel sınırlamalar getirmek suretiyle mesleki çıkarlarını savunmak üzere “silahlı kuvvetlere” sendika hakkı

¹⁸⁸Gülmez, (Dünya da Memurlar), s.43.

¹⁸⁹Gülmez, (Dünyada Memurlar), ss. 51, 52, 53, 54.

¹⁹⁰ A. Can Tuncay, “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cil:9, Özel Sayı, 2007, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 158; Gülmez, (Dünyada Memurlar), ss. 53-54.

¹⁹¹Fernando Rios-Avila, **Unions and Economic Performance in Developing Countries: Case Studies from Latin America**, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 787, 2014, ss. 8, 9, 10.

tanınmaktadır. ABD, Hollanda, Fransa, Almanya, İsveç, Norveç ve Tunus gibi ülkelerde ise “polis mensuplarına” sendika hakkı tanınmaktadır. Bazı ülkeler ise örneğin; itfaiye personelini (Japonya, Tobago gibi), bazıları cezaevi personelini (Pakistan, Malezya, Meksika, Polonya gibi), bazıları ise yönetimin üst düzeyindeki kamu görevlilerini (Meksika, Mısır, Singapur gibi) sendika hakkının kapsamı dışında bırakmaktadır¹⁹².

Sendika hakkını tanıyan ülkelerden ön plana çıkan örneklerle baktığımızda;

İskandinav ülkelerinde özel ve kamu kesiminde çalışan yargıçlardan ordu personeline kadar “herkese” sendika hakkı tanınmaktadır¹⁹³. İskandinav ülkeleri içerisinde en belirgin örnek İsveç’tir. Özel sektörde çalışanlara örgütlenme hakkını 1936 yılında tanıyan İsveç’te kamu hizmetlerindeki tüm çalışanlar grevli sendika hakkına 1966 yılında kavuşmuştur. Günümüzde sendikal haklar açısından ileri demokrasi örneği olarak gösterilen İsveç, sendika hakkını özel ve kamu sektörü çalışanları arasında herhangi bir ayırım gözetmeksizin polis mensupları ve subaylar da dâhil olmak üzere tüm çalışanlara tanımaktadır¹⁹⁴.

Memur örgütlenmesinin ilk adımının 1906 yılına uzandığı İngiltere’de ise üyeliğin memur olma ve siyaset ile uğraşmama kaidelerine bağlandığı 1946 tarihli Yasa ile sendika tanınmıştır¹⁹⁵. Özel sektöre kıyasla sendikalaşma oranının kamu sektöründe daha yüksek olduğu, 10 sendikadan 5’nin kamuda örgütlendiği İngiltere’de PCS (Kamusal ve Ticari Hizmetler Sendikası), POA (Cezaevleri Çalışanları Birliği) ve FDA (Üst Düzey Kamu Yöneticileri Sendikası) memur statüsünde çalışanları temsil eden üç büyük sendika olarak ön plana çıkmaktadır¹⁹⁶.

Memurların sendikalaşma eğilimlerinin 1830’lu yıllara tekabül ettiği ABD’de ise memur sendikacılığının gelişim evresinde ilk adımlar öğretmenler, posta personelleri ile itfaiye çalışanları tarafından atılmıştır¹⁹⁷. Nitekim siyasi otoritelerin aldığı tedbirler bu sendikalaşma girişimlerini engelleme niteliğinde olmuştur. Ancak

¹⁹² Gülmez, (Dünyada Memurlar), ss. 56, 57, 58.

¹⁹³ Koray, s. 105.

¹⁹⁴ Ahmet Erol, **Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Tez-Koop-İş Sendikası Yayınları, Yayın No:26, 3. Baskı, 2000, ss. IX, XI, XIV, 54, 84, 85; Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 159.

¹⁹⁵ Kalkandelen, s. 23; Ali Ekrem Akartürk, **1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları**, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 5.

¹⁹⁶ Birgül Ayman Güler ve diğerleri, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Yay. Haz.: Koray Karasu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, ss. 237-238.

¹⁹⁷ Kalkandelen, s. 27; Adal, s. 273.

siyasal alanda etkili bir işlev üstlenen memur sendikaları üyelerinin sosyo-ekonomik, mesleki hak ve menfaatlerini geliştirmek için faaliyette bulunmaktadırlar¹⁹⁸. Ayrıca kurulan memur sendikaları AFL-CIO gibi büyük kuruluşların bünyesine katılmaktadırlar¹⁹⁹. Sendikacılığın ilk adımlarının 1830 ile 1870’li yıllarda atıldığı Almanya’da ise sendika hakkı silahlı kuvvetler ile polis mensupları da dâhil olmak üzere tüm kamu sektörü çalışanlarına tanınmıştır²⁰⁰.

Fransa’da dernek kurma hakkının 1901’de tanındığı memurlara sendika hakkı 1946 Anayasası ile tanınmış ve 1959 tarihli Kanun’un 6’ncı maddesinde yapılan değişiklikle hukuksal bir nitelik kazanmıştır. Sendika hakkının tanınmadığı idari amirler, hâkim ve savcılar ile ordu personeline ise yardımlaşma dernekleri kurma hakkı tanınmıştır²⁰¹. 1983 tarihli Kanun’un 8’nci maddesinde memurların bir bütün olarak sendikal haklara sahip olduğu belirtilmiştir²⁰². Polislerin aksine illerde üst düzey personelin de dâhil olduğu üst düzey yöneticiler ile askeri personel ve jandarma gibi güvenlik kuvvetleri ise hakkın kapsamı dışında bırakılmıştır²⁰³. Ancak silahlı kuvvetlerin sendika yasağı açısından Fransa’nın AİHM tarafından mahkûm edildiği 2014 tarihli Matelly ve Adefdromil davaları asker kişilerin sendikal örgütlenme hakkı açısından önemli gelişmelerdir²⁰⁴.

1.2.4.3. Türkiye’de Sendika Hakkı ve Memur Sendikacılığının Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde sendika kurma hakkının gelişimi bağımsız bir alan olmaktan ziyade dernek ve cemiyet kurma hürriyetlerinin çatısı altında, onların mesleki alandaki uzantısı şeklinde vuku bulmuştur²⁰⁵. Sendika hakkının, dernek hakkından bağımsız bir

¹⁹⁸Kalkandelen, ss. 27, 28, 29.

¹⁹⁹Adal, s. 273.

²⁰⁰Lefranc ve Sülker, s. 15; Emin Şenver, “AB Üyesi Ülkelerde Kamu Çalışanlarının Örgütlenme ve Grev Hakkı”, **Kamuda Sosyal Politika Dergisi**, Yıl:3, Sayı:11, 2009, ss. 21-22.

²⁰¹Tortop, s. 180.

²⁰²Hakan Cindemir, “Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri”, **Gaziantep University Journal of Social Science**, Vol:16, No:2, 2017, s. 556.

²⁰³Şenver, ss. 24-25.

²⁰⁴“Sendika hakkına getirilen yasaklamamın, çalışanları ve üyesi oldukları sendikalarını mesleki hak ve çıkarlarını korunmaya yönelik örgütlenme hakkından mahrum bırakmayacak şekilde orantılı bir şekilde kısıtlanmasına dikkat çekilmesi açısından karar önemli bir gelişmedir”. Bkz: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Mahkeme İçtihadına İlişkin Bilgi Notu**, Sayı:178, 2014, s. 26.

²⁰⁵Talas, (Sendika Hürriyeti), s. 8.

bölümde tek başına bir sosyal hak olarak düzenlenmesi ancak 1961 Anayasası ile mümkün olmuştur²⁰⁶. Cumhuriyet öncesi dönemdeki gelişmelere baktığımızda;

Ülkemizde sendikal hareketin geçmişi 19. yüzyılın sonları 20. yüzyılın başlarına dayanmasına rağmen sendika kavramı II. Meşrutiyetten sonra karşılaşılan bir olgudur²⁰⁷. Bu döneme ilişkin ilk sendika türü örgütlenmenin İstanbul'da Tophane fabrikasında 1894-95 yıllarında işçilerce kurulan ancak kısa ömürlü olan Amele-i Osmani (Osmanlı Amele) Cemiyeti olduğu belirtilmektedir. 1871 yılında kurulan Ameleperver Cemiyeti ise bir işçi örgütü olmaktan ziyade bir hayır kuruluşu ve yardım sandığıdır²⁰⁸. Ancak ülkemizde memurların ilk sendikal örgütlenme deneyimi 1960'lı yıllarda karşılaşılan bir olgudur ve ilk örgütlenmeler 1965 yılı ile görünürlük ve yasallık kazanmıştır.

Cumhuriyet öncesi dönemde çalışma ilişkileri ve sendika hakkına ilişkin ilk düzenleme, devletin otoriter ve yasakçı rolünün kollektif iş ilişkilerine yansıdığı 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Yasası'dır²⁰⁹. Yasa'nın 8'nci maddesinde düzenlenen "*Umuma müteallik hidemat ifa eden müessesatta sendika teşkili memnudur*" hükmü ile kamuya hizmet veren şirketlerde işçi-memur ayrımı yapılmaksızın, sendikalaşmayı tümüyle yasaklayan ve yasağa aykırılığı yaptırıma bağlayan bir yaklaşım izlenmiştir²¹⁰.

Sendikal haklar ile kamu görevlilerinin birlikte anılmadığı bu dönemde memur sendikacılığı olumlu bakılan bir olgu değildir. Bunun nedeni döneme hâkim olan geleneksel otoriter devlet ile kamu personel rejiminin dayandığı klasik sadık memur anlayışının etkisidir²¹¹. Diğer bir neden 1911 yılı itibarıyla 97,225 olduğu belirtilen toplam memur sayısına mensup Osmanlı memurlarının kendi çıkarları doğrultusunda ağırlıklı olarak burjuva demokrat bir programı desteklemeleridir. Bu amaca paralel

²⁰⁶R. Işık, (Sendika Hakkı), s. 58.

²⁰⁷Orhan Tuna, "Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:24, Sayı: 3-4, 1965, s. 3; Kutal, (Sendika Hürriyeti), s. 111.

²⁰⁸Yıldırım Koç, **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi**, 2. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003, (İşçi Sınıfı), s. 18; Yüksel Işık, **Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, ss. 51-52.

²⁰⁹Mesut Gülmez, **Türkiye'de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 236, Ankara, 1991, (1936 Öncesi), s. 297; Özdemir, ss. 13-14; Koç, (İşçi Sınıfı), s. 28.

²¹⁰Pekin, s. 272; Özdemir, s. 13; Gülmez, (788'den 4688'e), ss. 5-6.

²¹¹Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 160.

olarak kendilerini diğer emekçi sınıflardan ayrı tutmaya özen göstermişler ve bağımsız örgütlenmeler, dernekler ve memur sendikaları kurma yoluna gitmemişlerdir²¹².

1.2.4.3.1. Cumhuriyet Dönemindeki Gelişmeler

1924 Anayasası'nda temel hak ve hürriyetler, "Türklerin Kamu Hakları" başlığı altında 68 ile 88'nci maddeler arasında düzenlemiştir. 70'nci maddesinde Türklerin tabii hakları arasında "kişi dokunulmazlığı, vicdan, söz, yayın, seyahat, mukavele, çalışma, mülkiyet, toplantı, dernek kurma hak ve özgürlükleri" sayılmıştır²¹³. Gülmez 1961 Anayasası öncesindeki süreci "sosyal haklırsız" bir evre olarak nitelendirmektedir²¹⁴. Sendikal haklar demeti gibi kolektif sosyal hakların tanınmadığı ve neredeyse hiç ele alınmadığı dolayısıyla devletin sosyal ödevlerle donatılmayıp liberal bir yaklaşıma sahip olduğu 1924 Anayasası dönemi²¹⁵ Gülmez'in ifadesine uygun bir nitelik taşımaktadır.

Cumhuriyet döneminin temel düzenlemelerden biri olan 1926 tarihli 818 sayılı Borçlar Kanunu, "Umumi Mukavele" başlığı altında "*iş sahibi kimselerin veya cemiyetlerinin, işçilerle veya cemiyetleriyle yaptıkları mukavelede hizmete müteallik hükümler vazolunabilir*" (md. 316/1) hükmüyle işverenlerin ve işçilerin bünyesinde örgütlendikleri "cemiyetler" vasıtasıyla toplu iş sözleşmesi yapabileceklerine işaret etmektedir. İşçiler açısından 1947'ye kadar sendikasız geçen bu dönem de kamu personel rejimi açısından ilk sistemli düzenleme olması itibarıyla 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu çalışanlarına siyaseti ve grevi yasaklayan bir yaklaşım izlerken, sendika hakkını ne açıkça tanıyan ne de yasaklayan bir hükme yer vermiştir. Memurların dernek kurmaları ya da üye olmalarına dair de bir hükmün yer almadığı Memurin Kanunu'nun yarattığı bu boşluğun memurlara sendika özgürlüğü getirdiğini söylemek olanaklı değildir. Ancak dernek kurmaları ve üye olmaları 1909 tarihli

²¹²Güven Sevin, **Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938)**, TC. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, No: 44, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s. 51; Yıldırım Koç, "Osmanlı Memurları", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:15, Sayı:130, 1991, (Osmanlı Memurları), s. 48.

²¹³Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s. 60.

²¹⁴Mesut Gülmez, "Sosyal Haklarda "Yeni" Değil "İleri" Anayasa", **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu IV Bildiriler**, Petrol-İş Yayını-117, 2012, (İleri Anayasa), s. 46.

²¹⁵Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2015, (Anayasal Gelişmeleri), s. 311.

Cemiyetler Kanunu ile Cumhuriyet döneminde uygulamaya geçen 1926 tarihli Medeni Kanun'un derneklere dair kuralları doğrultusunda mümkündür²¹⁶.

Bu süreçte yürürlükte bulunan 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Yasası'nın koyduğu sendika yasağı güncelliğini korurken, 1936 yılında yürürlüğe giren İş Kanunu, sendika hakkı konusunda ne tanıma ne de yasaklamaya ilişkin bir düzenlemeye gitmiştir. Sendika hakkı karşısında suskun bir tavır izleyen İş Kanunu'nun aksine 1909 Tatil-i Eşgal Yasası'nı yürürlükten kaldıran 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ise "*sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı*" doğrultusunda işçi-memur ayrımı yapmaksızın kesin bir sendika yasağı getirmiştir (md.12). Yasa aynı zamanda 788 sayılı Kanun kapsamında yer alan "memurlar" ile "müstahdemler" adına 1964'e kadar varlık gösterecek olan bir dernek kurma yasağı da getirmiştir²¹⁷. 1923-1946 yılları çalışanların hakları bakımından bir ilerici bir gelişmenin yaşanmadığı bir dönemdir. Yapılan yasal düzenlemeler emekçi kitleleri mesleki hak ve çıkarlarını savunma hakkından yoksun bırakmıştır. Baskıcı rejimin yön verdiği, demokratik olmayan düzenlemelerin kısılcasında kalan ve gelişme gösteremeyen sendikal örgütlenme ise güdümlü ve sınırlı bir görünümde²¹⁸.

1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nun, "sınıf esasına dayalı cemiyet kurma" yasağını koruyan maddesinin 1946 değişikliğiyle kaldırılması ile "sendika hakkı" bakımından yasak rejiminden, yasal tanıma evresine geçişin ilk adımı atılmıştır. 1947'de 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'nun uygulamaya girmesiyle birlikte sendika hakkı yasal teminat altına alınmıştır. Böylece 1923-1946 arasındaki döneme egemen olan sosyo-ekonomik, hukuki ve siyasi şartların etkisiyle gelişme imkânı bulamayan sendikal hareket açısından yeni bir döneme girilmiştir. Ayrıca ülkemizde ilk defa sendika hakkı, dernek hakkının çatısı dışında ondan bağımsız bir düzenlemeye kavuşmuştur²¹⁹. 5018 sayılı Kanun'un düzenlediği "sendika hakkı", İş Kanunu'nun

²¹⁶ Mesut Gülmez, **Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994**, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No:255, Ankara, 1994, (Türkiye'de Memurlar), ss. 3-4.

²¹⁷ Gülmez, (788'den 4688'e), s. 6; Mesut Gülmez, **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909-1961)**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995, (1909-1961), ss. 188, 205, 206; Engin Ünsal, **Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı: Memur Sendikaları**, 1. Baskı, Boyut Kitapları, İstanbul, 1999, (Memur Sendikaları), ss. 51-52.

²¹⁸ Tanör, (Anayasal Gelişmeleri), ss. 317, 318, 346, 348.

²¹⁹ Kural, (Sendika Hürriyeti), ss. 111-112; Aysen Tokol, **Türkiye'de Sendikal Hareket**, 1. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994, ss. 15-19; Mesut Gülmez; "Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı Konusunda Türkiye'de Yasaklıktan "Yasal Tanıma"ya Geçiş": 1947 Yasası", **İnsan Hakları Yıllığı**, Sayı: 3-4, 1982, (Yasal Tanımaya Geçiş), s. 76.

tanımladığı işçi ve işverenlere tanınan bir haktır. Kanun “işçi sıfatıyla çalışmayan kimseler işçi sendikalarına ve işveren sıfatında bulunmayan işveren sendikalarına üye olamazlar” (md.2) hükmüyle memurları hakkın kapsamı dışında bırakmıştır²²⁰.

Memur sendikacılığının idare tarafından tanınmadığı bu süreçte 1947 yılı ve öncesinde etkili olan işçilerin sendika dışı örgütlenmelerinin dışında memurlarda dernek, birlik ve yardımlaşma sandıkları şeklinde örgütlenmiştir. Hatta yardımlaşma sandıkları memur ve işçilerin bir arada örgütlenmelerinin yoğun olduğu mesleki örgütler olmuştur²²¹. Ancak bu süreçte ayrıcalıklı konumlarından dolayı devletle özdeşleştirilen memurlar, durumlarını belirleyen statü hukukunun belirleyici kurallarından çok fazla etkilenmemişlerdir. İktisadi anlamda ise 1923-1950 döneminde işçiler ve diğer çalışan gruplarıyla kıyaslandığında önemli ayrıcalıklara sahip olmuşlardır. Aynı zamanda önemli bir sayısal boyuta ulaşmayan dolayısıyla devleti etkileyebilecek bir baskı grubuna dönüşmeyen memurlar 1960’lı yıllara kadar sendikal örgütlenme yoluna gitmemişlerdir²²².

1950 sonrasındaki süreçte devlet memurlarının hem toplumsal statüsünde hem de maddi yönden ayrıcalıklı konumlarında gerileme ve prestij kaybının yaşandığı bir döneme girilmiştir. Toplumsal açıdan çok partili hayata geçiş ile birlikte 1945’li yıllarda altın çağlarını yaşayan bürokrasi, iktidardaki etkinliğini yitirmeye ve iktidardaki güçlere tabi hale gelmeye başlamıştır²²³. Maddi açıdan ise memurlar 1950-65 yılları arasında milli ekonomi içerisinde en büyük kayba uğrayan çalışanlar grubunu oluşturmuştur²²⁴. Memurların içerisinde bulunduğu bu durum işçilere tanınan ve işçi-memur ayrımının temelinde yatan sendikal hakların tanınması yolundaki çabalarını tetiklemiştir²²⁵.

²²⁰ Pekin, s. 280; Kutsal, (Sendika Hürriyeti), s. 112.

²²¹ Yıldırım Koç, “1947 Yılında Sendika-Dışı İşçi Örgütlenmeleri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:13, Sayı: 108, 1989, (İşçi Örgütlenmeleri), ss. 42-43.

²²² Cahit Talas, “Memurların Sendika Kurma Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:1, 1965, (Sendika Kurma), s. 20; Cahit Talas, “Kamu Yönetimi ve Sosyal Politika”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 70-71, 1983, (Sosyal Politika), ss. 30, 31, 32; Yıldırım Koç, “Türkiye’de Memurlar (1923-1950)”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 132, 1991, (1923-1950), s. 11.

²²³ Öznur Us, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, 1976, ss. 53, 54, 60.

²²⁴ Korkut Boratav, “1950-1965 Döneminde Tarım Dışındaki, Emekçi Gruplar Açısından Gelir Dağılımındaki Değişiklikler”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:1, 1969, (Gelir Dağılımındaki Değişiklikler), ss. 218-227.

²²⁵ Işıklı, (İşçi-Memur Ayrımı), s. 183.

1.2.4.3.1.1. Bir Dönüm Noktası: 1961 Anayasası Dönemi

Ülkemizde yasak ve baskı yerine, özgürlüğü ve demokratik bir yaklaşımı esas alan 1961 Anayasası bir nevi sosyal hakların öncüsüdür. Anayasa ile ilk kez sendikal haklar üçlüsü sistemli bir bütün olarak anayasal güvenceye alınmıştır. Bütün memurların dernek kurma hakkından yoksun olduğu bu süreçte sendika hakkını tanıyan 1961 Anayasası bu anlamda bir dönüm noktasıdır. Çünkü hem Türk sendikacılık tarihinde daha yakın bir tarihi geçmişe sahip olan memur sendikacılığına giden sürecin önünü açmıştır. Hem de yasakçı dönemde sendikal örgütlenmenin “özgürlük” evresini yaşamadan doğrudan “anayasal tanıma” evresine geçişine imkân tanımıştır²²⁶.

1961 Anayasası “*çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir*” (md.46) hükmü ile “çalışanlara” sendika hakkı tanımıştır. 1961 Anayasası’nın memurlara tanıdığı sendika hakkının belirgin özelliği memurların örgütlü mücadelelerinin sonucunda elde edilen değil, verilen bir hak olmasıdır²²⁷.

Bağımlı çalışanlar içerisinde işçi statüsündekilere sendikalaşma hakkı (md.46) ve iktisadi ve sosyal haklarını iyileştirme imkânı sağlayacak toplu iş sözleşmesi ve grev hakları (md.47) tanınmıştır²²⁸. İşçilerden farklı olarak memur statüsünde çalışanlara da sendika hakkı tanıyan Anayasa, “...gördükleri hizmetin niteliği yönünden bir ayırım yaparak”²²⁹, memur sendikaları için “*işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir*” hükmünü getirmiştir (md.46/2). Bu doğrultuda Anayasa’nın bir gereği olarak 1965 yılında Türk sendikacılığına “memur sendikacılığı” terimini kazandıran “624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” yürürlüğe girmiştir (md.46/2)²³⁰. 624 sayılı Yasayı

²²⁶Gülmez, (Türkiye’de Memurlar), s. 9; Gülmez; (788’den-4688’e), s. 11; Gülmez, (Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri), s. 59.

²²⁷Özdemir, s. 13; Cahit Tutum, “Türkiye’de Memur Sendikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:1-2, 1968, (Memur Sendikaları), s. 44.

²²⁸Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat s. 473.

1961 Anayasası döneminde işçi statüsünde çalışanların sendikal hakları 1963 tarihli 275 sayılı TİGLK ve 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile düzenlenmiştir.

²²⁹T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 966/32, Karar No: 967/13, Karar Tarihi: 25.5.1967 **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Sayı: 6, Ankara, 1992, s. 13.

²³⁰Metin Kutsal, “Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 20, 1969, (Devlet Personeli), s. 173.

takiben 1965 tarihli 657 sayılı DMK’da “devlet memurları özel kanundaki hükümler uyarınca sendika ve meslek birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler” hükmü ile sendika hakkını tanımış ancak kapsamını devlet memurları ile sınırlı tutarak yevmiyeli ve sözleşmeli personeli buna dâhil etmemiştir (md.22).

Memurlara sendikal örgütlenme imkânı tanıyan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu grev ve toplu pazarlık gibi gelişmiş demokrasilerde memurların sahip olduğu tüm haklara yer vermeyen, göstermelik, sendikaların işlevlerinin neler olacağı konusunda yeterince düşünülmeden ve gizliliğin esas olduğu bir anlayışla hazırlanmıştır²³¹. Kanun’un 1’ci maddesine göre;

“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.

Bu sendikalar, “sendika” veya “meslek birliği” adı altında kurulur.”

Söz konusu hüküm ile hem memur sendikaları tanımına açıklık getirilmiş hem de amaçları düzenlenmiştir. Kanun, amaç yönünden sendika üyesi memurların ekonomik, sosyal, kültürel hak ve çıkarlarını korumakla sınırlandırdığı sendikaları “geliştirme” ve “düzeltme” gibi işlevlerden yoksun bırakmıştır. Amaçlarını gerçekleştirme doğrultusunda etkin bir mücadele aracı olmaktan ziyade mesleki dayanışma ve gelişme amacına özgülenmiş, yardımlaşma fonksiyonu ile ön plana çıkan dolayısıyla işçi örgütlenmesinden farklı nitelikte bir sendikal model öngörülmüştür²³².

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, yasakçı bir zihniyetle grev gibi sendikal araçlardan yoksun dolayısıyla baskı grubu olmaktan uzak, güdümlü ve serbest faaliyet gösteremeyen bir memur sendikacılığı tablosu çizmektedir²³³. Yasakçı yaklaşım birçok maddede kendini göstermektedir. 624 sayılı Yasa’nın 1’nci

²³¹Adnan Mahiroğulları, “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 60, 2011, (ILO Normaları), s. 64; Cahit Talas, “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, 1965, (Sendikalar Kanunu), s. 867.

²³²Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 30-33; Kutal, (Devlet Personeli), s. 174.

²³³Özdemir, s. 14; Talas, (Sendikalar Kanunu), s. 869; Mesut Gülmez, **Memurlar ve Sendikal Haklar (Türkiye’de ve Dünya’da)**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, 1990, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 33; Kutal, (Devlet Personeli), ss. 191-195.

maddesinde “işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin” memur sendikalarına üye olabileceği belirtilmiştir²³⁴. 7’nci maddesinde ise;

“Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Başkan, Üye ve Raportörleri, Savcılar, Hâkimler, Valiler, Kaymakamlar, Bucak Müdürleri, her bakanlığın Müsteşar, Müsteşar yardımcıları, bazı bankaların ve teşekküllerin genel müdürleri ve yardımcıları, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlıkları memurları, Askerler, Emniyet Mensupları, Millî İstihbarat Teşkilâtı Memurları, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Yönetim Kurulu Üyeleri, Din ve İbadet işlerinde çalışanları”

sendika kurma ve üye olma hakkının kapsamının dışında bırakılmıştır. Bu düzenlemeden hareketle 624 sayılı Yasa ile sendikalaşması yasaklanan memur sayısının 185.000 olduğu belirtilmektedir²³⁵.

Memur sendikalarının yapamayacağı faaliyetler, “yasak faaliyetler” başlıklı 14’ncü madde de düzenlenmiştir. Bu madde hükmü ile sendikaların siyasi faaliyette bulunmaları(a), siyasi partilere maddi yardımda bulunmaları ve maddi yardım almaları(b), siyasi partilerin leh ve aleyhinde davranışta bulunmaları(d), dini faaliyetlere girmeleri(e), grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışta bulunmaları(f), isteklerini açıklamak ve desteklemek amacıyla toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmaları(ı) yasaklanmıştır. Uluslararası kuruluşlara üyelikleri(k) ise Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir²³⁶. Aynı zamanda sendikal faaliyetlere getirilen kısıtlamalar ile birlikte sendika yöneticilerinin teminattan yoksun bırakılması da bu süreçte etkili örgütlü mücadeleyi önlemiştir²³⁷.

Kamu görevlilerinin örgütlenmesinin gelişmesi ve sendikalaşmasının ilk evresine tekabül eden 1965-1971 yılları arasında memurlar, yasal çerçevenin yetersizliğine rağmen, çaba göstermeden elde ettikleri sendika hakkından faydalanma konusunda istekli olmuşlardır²³⁸. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun

²³⁴Kutal, (Devlet Personeli), ss. 174-177.

²³⁵Tutum, (Memur Sendikaları), s. 40.

²³⁶Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 33; Kutal, (Devlet Personeli), ss. 191, 192, 193, 194, 195; Talas, (Sendikalar Kanunu), s. 869; Ünsal, (Memur Sendikaları), s. 60.

Tutum’un Anayasa’nın 11. maddesine aykırı olduğunu ifade ettiği “624 sayılı Yasa’nın 14. maddesinin açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapmayı yasaklayan hükmü Anayasa Mahkemesinin 11 Kasım 1969 tarihli kararı ile kaldırılmıştır.” Bkz: Tutum, (Memur Sendikaları), s. 41; Yıldırım Koç, **Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması**, Türk-İş Eğitim Yayınları, No: 69, Ankara, 2001, (Geçmişten Günümüze), s. 5.

²³⁷Özdemir, s. 14.

²³⁸Turgut Üzümlü, **Kesk Tarihi Kamu Çalışanlarının Sendikal Mücadele Süreci**, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2011, s. 43; Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 56.

yürürlüğe girdiği 1965-1968 yılları arasındaki evrede Mihçioğlu'na göre 453, Demir'e göre ise 1965-71 yılları arasındaki evrede toplam 658 memur sendikası kurulmuştur²³⁹. 1965 yılından itibaren güçlü ve etkin bir eylem gücüne sahip olmamakla birlikte memur sendikalarının yer aldığı üst kuruluş olarak “17 federasyon ve 3 konfederasyon” kurulmuştur. Bu süreçte baskın bir rol oynayan, üst kuruluşlar içerisinde yaydığı bildiriler, tertiplediği protesto ve gösteri yürüyüşleri ile kamuoyunda yankı uyandıran Türk-Persen olmuştur²⁴⁰. Ancak 1965-1971 yılları arasında kurulan dağınık bir özellik taşıyan, mesleki hak ve çıkarları etkili bir şekilde savunamayan memur sendikaları bu süreçte pek etkili olamamıştır²⁴¹. Nitekim 1961 Anayasası ile tanınan ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile güvenceye alınan ancak toplu sözleşme ve grev haklarından yoksun memur sendikacılığının ilk evresi uzun ömürlü de olamamıştır.

624 sayılı Kanun'un yarattığı serbesti havası neticesinde kurulan memur sendikalarının baskı grubu fonksiyonuyla hükümeti hedeflediği uyarı, boykot gibi eylemlerin grev yasağını aşması memur sendikacılığının 1971 değişikliği ile yasaklanmasıyla sonuçlanmıştır²⁴². 1971 yılında Anayasa'nın memurlara sendika hakkı tanıyan 46'ncı maddesindeki “çalışanlar” (md.46/1) ibaresi 1488 sayılı Yasa ile “işçiler” olarak değiştirilmiştir. Değişikliği takiben “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine” sendika hakkı tanıyan 2'nci fıkrada tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece memurlar md.46'nın kapsamı ve sağladığı güvencelerin dışına çıkarılmıştır. 2'nci fıkranın kaldırılması ile birlikte Anayasa md. 119'a “işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacı güden kuruluşların bağlı oldukları hükümler kanunla düzenlenir” hükmü eklenmiştir. Böylece memurların sendikalara üye olamayacakları Anayasa'nın md.119/1 fıkrasında yapılan değişiklikle açıkça hükme bağlanmıştır. Düzenlemeyi takiben 624 sayılı Kanun md.16'da da memur sendikalarının faaliyetlerinin sona ereceği belirtilmiştir²⁴³.

²³⁹Cemal Mihçioğlu, **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1968, (Kamu Personeli), s. 77; Serdar Demir, “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:1, 1991, s. 58.

²⁴⁰Gencay Şaylan, “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:4, 1970, ss. 149-150.

²⁴¹Tutum, (Personel Yönetimi) s. 238.

²⁴²Metin Kutsal, “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:45, 2003, (Örgütlenme Hakları), s. 145; Gülmez, (Türkiye’de Memurlar), ss. 72-73.

²⁴³Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 90, 91, 92.

1971 Anayasa değişikliği neticesinde sendika hakkının öznesi işverenlerin yanı sıra işçi statüsünde çalışanlar ile sınırlandırılırken, 657 sayılı DMK'nın memurlara sendika kurma hakkı tanıyan 22'nci maddesinin 1972 yılında yürürlükten kaldırılmasıyla 624 sayılı Kanun tümüyle hükümsüz kalmıřtır²⁴⁴. Birçok anti demokratik değişikliği içeren 1971 değişiklikleri neticesinde 624 sayılı Kanun döneminde kurulan ve bu dönemde etkili olan İlk-Sen ve TÖS ile birlikte diğer memur sendikaları kapatılmış ve örgütlenme aracı olarak bir tek dernekler bırakılmıřtır²⁴⁵.

Memur örgütlenmesi açısından gerilemeye denk düşen 1971 yılındaki yasağı takiben memurlar açısından politik görüşlere göre bölünmüş, 1971-1980 yılları arasında etkili olan ve sendikal fonksiyonlarla ortaya çıkan dernekleşme dönemi başlamıştır. Mesleki amacın egemen olduğu memur dernekleri, hükümetin engelleyici girişimlerine ve bünyelerindeki eksikliklere rağmen örgütlenme açısından bu dönemde önemli rol oynamıřtır²⁴⁶. Aynı zamanda 1970-1979 arası yıllar memurların hem sefalet maaşı hem de altın yılları arasında geçiş yaşadığı bir zaman dilimine denk düşmektedir. Bu süreçte memurların gerçek maaşlarında 1980 yılına nazaran daha düşük düzeyde kayıplar yaşanmıştır. 1980 yılına kadar memur maaşlarındaki gerçek aşınmayı kısmen azaltan önemli etken ise yüksek düzeyde politize olmuş bir ortamda varlık bulan memur derneklerinin dönem boyunca işçi sendikaları ile güç birliğinde bulunmuş olmasıdır²⁴⁷.

Kısaca 1971-1973 değişikliklerinin yaşandığı 12 Mart dönemi devlet otoritesinin temel hak ve özgürlükler rejimi bakımından toplum ve birey aleyhinde büyüme gösterdiği bir süreçtir²⁴⁸. Dolayısıyla 1971 ile başlayan ve 1995'e kadar devam edecek olan döneme hâkim olan eğilim "sendikasızlaştırma" olmuştur. Bu süreç ancak emekçi kitlerin ve yargının çabalarıyla ařılabilmıřtır²⁴⁹.

²⁴⁴Mahiroęulları, (ILO Normları), s. 71; Kaboğlu, (Kültürel Haklar), s. 118.

²⁴⁵Özdemir, s. 14.

²⁴⁶Koç, (İşçi Sınıfı), s. 52; S. Demir, ss. 62-64.

²⁴⁷Onur Ender Aslan, "Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları (1970-2008)", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:44, Sayı:3, Eylül 2011, (Memur Maaşları), ss. 115, 116, 121.

²⁴⁸Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, 3. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1994, (İki Anayasa), s. 57.

²⁴⁹Tanör, (İnsan Hakları), s. 144.

1.2.4.3.1.2. 1982 Anayasası Dönemi

Demokrasiyi ve özgürlüğü esas alan ve bunlar üzerinden şekillenen 1961 Anayasası'nın aksine devleti dolayısıyla otoriteyi ilke edinen 1982 Anayasası'nın sosyal ve ekonomik haklara ilişkin yaklaşımı “anti-sosyal” bir görünüm arz etmektedir²⁵⁰. “İnsan haklarına dayalı” sosyal devlet anlayışı yerine Anayasa, “insan haklarına saygılı” ve güçsüzü koruma amacını vurgulamaktan kaçınan bir sosyal devlet anlayışı benimsemiştir. Devlet ve birey ilişkilerinde ise kutsal bir değer atfedilen devlet ön planda tutularak, birey ve sivil toplum devlete tabi kılınmıştır²⁵¹. Bu doğrultuda sendikal hakları çalışanların bir kısmına tanıyan Anayasa yasaklayıcı bir tutumla toplu sosyal hakları adeta etkisiz, anlamsız ve göstermelik bir boyuta indirgemıştır²⁵².

1982 Anayasası'nın yürürlük sürecinde iç hukukumuzda gerek anayasal gerekse yasal düzenlemeler bakımından memurların sendika hakkını açıkça yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır²⁵³. Sendikal hakları md.51, 53 ve 54'te düzenleyen 1982 Anayasası, “Sendika Kurma Hakkı” başlıklı md.51'de hakkı çalışanlar yönünden işçilerle sınırlandırarak, onların bu alandaki hakkını şu hükmü ile anayasal güvenceye almıştır: “işçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler” (md.51/1). Ancak Anayasa'da kamu görevlisi sıfatı taşıyanlara sendika hakkını “yasaklayan” ya da “tanıyan” herhangi bir hükme yer verilmemiş olmasının anayasal boyutta yarattığı bir boşluk söz konusudur²⁵⁴.

657 sayılı DMK'nın bünyesinde de kamu görevlilerinin sendika hakkını açıkça yasaklayan veya tanıyan bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasası döneminde 657 sayılı DMK'da memurlara sendika hakkı tanıyan md.22, 1972 tarihli KHK ile “yürürlükten kaldırılmış” yerine yasaklayıcı bir hüküm getirilmemiştir. Bu durum hem anayasal hem de yasal düzeyde yasaklayıcı bir hükmün bulunmamasından dolayı 1972

²⁵⁰Tanör, (İki Anayasa), s. 154; Gülmez, (İleri Anayasa), s. 56.

²⁵¹Gülmez, (Türkiye'de ve Dünya'da), s. 114; Tanör, (İki Anayasa), ss. 133-134.

²⁵²Gülmez, (Türkiye'de ve Dünya'da), s. 116.

²⁵³Mesut Gülmez, “Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:12, Sayı:92, 1988, (Uluslararası Sözleşmeler), s. 22.

²⁵⁴Gülmez, (Uluslararası Sözleşmeler), ss. 24-25.

yılından itibaren serbestlik olarak görülmesi gereken bir durum yaratmıştır²⁵⁵. Yaratılan bu boşluk yavaş yavaş memur sendikaları adıyla anılan herhangi bir yasal dayanağı bulunmayan örgütlerin kurulmasına zemin hazırlamıştır²⁵⁶. Dernek kurma hürriyetinin yasak olmadığı bu süreçte memurlar Töb-Der, Ülkü-Bir ve Tütad gibi derneklerin çatısı altında örgütlenmelerini sürdürmelerine rağmen zayıf seyir gösteren örgütlenme sorunu aşılammıştır²⁵⁷.

1980’li yıllar, 1980 yılı milat olmak üzere memur maaşlarının yarıdan fazla aşınmaya uğradığı ve sefalet yıllarına girdiği bir süreçtir. Piyasa temelli yaklaşımı kamusalığa önceleyen Post-Fordist rejimin egemen olduğu bu süreçte devletin yeniden inşası, memurun piyasa hareketlerine duyarlı hale getirilerek sefalet maaşlarına mahkûm edilmesi ön koşuluna bağlanmıştır. Dolayısıyla bu dönemde memurluk, maaşların geçimlik seviyeye indirilmesi yoluyla devletin yeniden inşasında temel araç haline getirilmiştir²⁵⁸. Gelirlerinde yaşanan düşme veya yetersizlik gibi sebeplerle 1980-1990’lı yıllar özellikle memur statüsünde çalışan ücretlilerin özel ders, taksicilik ve işportacılık gibi ek işlere yönelerek savunma mekanizması geliştirdikleri bir süreçtir²⁵⁹. Memur örgütlenmesinin bütünüyle yasaklama noktasına gelmesinin bir sonucu olan “örgütsüzlük” sebebiyle 1980’li yıllara egemen olan bu maaş aşınmaları karşısında memurların tepkisiz kalması söz konusu aşınmayı ilerletmiştir²⁶⁰.

1980-1990 yıllara egemen olan emek karşıtı politikaların beraberinde getirdiği ve kamu kesimi işçilerinin öncülük ettiği 1989 Bahar Eylemleri ile işçi grevleri, 1989 yılında işçiler lehine yapılan % 42’lik zammın ücretlerde artışı ile neticelenmiştir²⁶¹. 1989-1993 yılları arasında Türk-İş bünyesinde örgütlü kamu işçilerinin kitlesel uyarı eylemleri neticesinde elde ettikleri gerçek ücretlerini arttırıcı kazanımları memurların

²⁵⁵Gülmez, (Uluslararası Sözleşmeler), s. 25; Mesut Gülmez, **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 251, Ankara, 1993, (Belgelerle Yönetim), s. 5.

²⁵⁶Kutal, (Örgütlenme Hakları), s. 146.

²⁵⁷Özdemir, s. 16; Adnan Mahiroğulları, **Dünya’da ve Türkiye’de Sendikacılık**, 3. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2016, (Türkiye’de Sendikacılık), s. 229.

²⁵⁸Aslan, (Memur Maaşları), s. 116, 122, 123.

²⁵⁹Aslan, (Memur Maaşları), s. 123; Koç, (İşçi Sınıfı), s. 94.

²⁶⁰Aslan, (Memur Maaşları), s. 124.

²⁶¹Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, 9. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, (İktisat Tarihi), ss. 175-176.

sendikal eylemlerine yeni bir boyut kazandırmıştır²⁶². Nitekim kamu görevlilerinin serbest piyasanın etkilerinden ve siyasi otoriteden korunma gayesiyle başlayan örgütlenme süreci hali hazırdaki özel statüleri ile ayrıcalıklarındaki kayıplarla ivme kazanmıştır²⁶³. Aynı zamanda 1985-1990 arası yıllar memurların sendikal haklarının parti programlarına konu olduğu ve yapılan sempozyum ve panel gibi toplantılarla çeşitli platformlarda tartışıldığı bir zaman dilimine tekabül etmektedir²⁶⁴.

1990'lı yıllarda de facto olarak kurulan memur sendikaları ilerleyen süreçte hukuken tanınan bir boyut kazanmıştır. Dolayısıyla 1990'lı yıllar memur sendikacılığının “hukuku önceleyen” bir gelişme gösterdiği bir zaman dilimidir²⁶⁵. Memurların örgütlenmesinin varlık kazanması, 1990 yılında ilk olarak Eğitim-İş daha sonra ise Eğitim-Sen'in kurulmasıyla mümkün olmuştur²⁶⁶. 1992 yılında ivme kazanan memur sendikacılığı bu sürecin öncesinde bir takım nedenlerden dolayı yavaş bir seyir izlemiştir. Bunun nedeni kamu görevlilerinin “sendika yasağı” ön yargısını aşamamaları ve döneme egemen olan siyasal ortamın sendikacılığı teşvik edici bir mahiyet taşımasıdır²⁶⁷. Diğer bir neden de idari yetkililerin, kuruluş aşamasındaki memur sendikalarının örgütlenmeye yönelik başvurularını kabul etmemeleri ve bunların yöneticileri ile üyeliklerine yönelik hukuka aykırı uygulama ve engellemeleridir²⁶⁸.

1990-1991 yılları arasında kurulan sendika sayısı 11 sendika ile sınırlıdır. Atılımın yaşandığı 1992 yılı ile birlikte tüm hizmet kollarını kapsayacak şekilde hızlı bir sendikalaşma süreci başlamış ve 41 sendika ile bir konfederasyon kurulmuştur. 1992 yılında kurulan ve 1992-2001 yılları arasında bünyesinde 17 üye sendikayı barındıran Türkiye Kamu-Sen kurulan ilk üst düzey örgütlenme olmuştur. Onu 1995 yılında kurulan Memur-Sen ve KESK izlemiştir. Örgütlenme düzeyi açısından 1990-2001 yılları arasında toplam 108 sendika ve 6 konfederasyon kurulmuştur²⁶⁹.

²⁶²Mahiroğulları, (Türkiye’de Sendikacılık), ss. 262-263; Canan Koç ve Yıldırım Koç, **Kesk Tarihi-1-Riskli Alanlar, Yolu Açanlar (1985-1995)**, Epos Yayınları, Ankara, 2009, (1985-1995), s. 35.

²⁶³Sayım Yorgun, “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kısacasında Memur Sendikacılığı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:60, 2011, (Aidat Bağımlılığı), s. 148.

²⁶⁴Gülmez, (Türkiye’de Memurlar), ss. 161, 179, 187; C. Koç ve Y. Koç, (1985-1995), ss. 64-90.

²⁶⁵Mesut Gülmez, “Kamu Çalışanları Sendikaları:1990-2001”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:35, Sayı:1, 2002, (1990-2001), s. 7.

²⁶⁶ Mahiroğulları, (Türkiye’de Sendikacılık), s. 272.

²⁶⁷Gülmez, (1990-2001), s. 6.

²⁶⁸Gülmez, (Belgelerle Yönetim), s. 43.

²⁶⁹Gülmez, (1990-2001), ss. 4, 5, 6, 7, 10, 11.

Örgütlenmenin canlanması iki önemli nedeni bulunmaktadır. İlk neden 87 ve 151 sayılı İLO Sözleşmelerinin onaylanması ve işçi-memur ayrımı olmaksızın tüm çalışanlara sendika hakkı tanınmasının önünde anayasal bir engel olmadığı yönünde verilen 22 Nisan 1992 tarihli Danıştay Birinci Dairesinin Kararıdır²⁷⁰. İkinci neden ise uluslararası sözleşmelerin fiili olarak gelişen memur sendikalarının yasal dayanaklarını oluşturduğu savunusunun yaygınlaşmasını takiben memurların sendikal haklarını programlarına yansıtan DYP-SHP koalisyon hükümetinin 1992 yılında imzaladığı 87 ve 151 sayılı İLO Sözleşmeleri'nin 1993 yılında yürürlüğe girmesidir²⁷¹. Ayrıca bu düzenlemeler 1995 Anayasa değişikliğine giden sürece zemin hazırlamıştır.

1.2.4.3.1.3. 1995 Anayasa Değişikliği

1982 Anayasası'nı aşmak üzere yapılan 1995 Anayasa değişikliği örgütlenme ve siyasal katılım hakları yönünden getirilen yasaklar örüntüsünün belirli ölçülerde aşılmasına katkı sağlamıştır²⁷². 1990'lı yıllarda hukuki dayanaktan yoksun bir şekilde fiili olarak örgütlenen memur sendikalarına hukuki zemini hazırlayan ve anayasal güvenceye alan değişikliğe 23 Temmuz 1995 tarihli 4121 sayılı Kanun ile gidilmiştir. Kanun ile atılan ilk adımla sendikaların siyasal katılımını sınırlayan hükümleri içeren md.52 yürürlükten kaldırılmıştır²⁷³. İkinci değişiklik ise 1982 Anayasası'nın "Toplu İş Sözleşmesi Hakkı" başlıklı md.53'e aşağıdaki fıkranın eklenmesidir. Fıkra göre;

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

Not:"2821sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu döneminde ve günümüzde "federasyon" tipi üst yapılanma bulunmamaktadır. Üst kuruluş yapılanması olarak "konfederasyon" kabul edilmektedir."

²⁷⁰Gülmez, (Türkiye'de Memurlar), s. 202.

²⁷¹ Akartürk, s. 46; Gülmez, (Türkiye'de Memurlar), ss. 204, 205, 206.

²⁷²İbrahim Ö. Kaboğlu, "1995 Anayasa Değişiklikleri", **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, 1997, (Anayasa Değişiklikleri), ss. 388, 399, 392.

²⁷³ Akartürk, ss. 45, 62, 63, 64.

Bu hüküm ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine (md.128/1) anayasal düzeyde sendika hakkı ve toplu görüşme yapma imkânı tanınmıştır²⁷⁴. Düzenlemeye göre kamu görevlileri sendikaları, işçi sendikalarından bağımsız bir şekilde “kendi aralarında” örgütlenebileceklerdir. İşçi sendikaları ile ortak örgütlenmeyi engelleyen dolayısıyla bir nevi dayanışma yasağı getiren düzenleme işçi sendikacılığından farklı bir örgütlenme modeli istendiğini göstermektedir²⁷⁵. Değişikliğe ilişkin madde metni ile kamu görevlileri sendikalarına iki yetki tanınmıştır. Bunlardan ilki, “*üyeleri adına yargı mercilerine başvurmaları*”dır. İkincisi ise “*idare ile amaçları doğrultusunda toplu görüşme*” yapabilmeleridir. Ancak toplu pazarlık hakkı tanımayan değişikliğin tanıdığı “toplu görüşme hakkı” yasal düzenleme şartına bağlı bir haktır.

Kamu görevlileri adına “sendika ve üst kuruluşlar” ile kamu işvereni “idare” arasında yapılacak toplu görüşmenin anlaşmayla sonuçlanması halinde “mutabakat metni” imzalanması öngörülmüştür. Mutabakata varılamaması halinde ise uyuşmazlığa ilişkin “tutanak” tutulacaktır. Ancak bu düzenlemeye göre idare ile yapılan toplu görüşmelerde uzlaşma sağlansa da sağlanmasa da her iki halde de nihai karar verici mercii, tam yetkili Bakanlar Kurulu’dur²⁷⁶. Aynı zamanda toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılsa dahi işveren devlet mutabakat metni ile bağlı olmayacaktır. Bu durumda değişikliğin, 1995 yılına kadar de facto olarak varlığını sürdüren memur sendikalarının anayasa ile tanınması dışında önemli sayılabilecek bir hak tanımadığı dolayısıyla yetersiz olduğunu söylemek mümkündür²⁷⁷.

Değişikliği takiben 1997 yılında 4275 sayılı Kanun ile birlikte 657 sayılı DMK’nın memurlara sendika hakkı tanıyan ve 1972 değişikliğiyle yürürlükten kaldırılan “*Devlet Memurları Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler*” hükmünü düzenleyen 22’nci maddesi yeniden yürürlüğe konulmuştur²⁷⁸.

²⁷⁴ Mesut Gülmez, “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:28, Sayı:4, 1995, (Anayasa Değişikliği), ss. 36-37.

²⁷⁵ Kaboğlu, (Anayasa Değişiklikleri), s. 394; Akartürk, s. 65; Gülmez; (Anayasa Değişikliği), s. 38.

²⁷⁶ Akartürk, s. 69; Gülmez, (Anayasa Değişikliği), s. 42; Devrim Ulucan, “Anayasa’da Yapılan Değişikliklerin Toplu İş Hukuku Değişiklik Tasarısı Taslaklarına Yansıması”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku 2011 Yılı Toplantıları**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2012, (Değişiklik Tasarısı), s. 49.

²⁷⁷ Cem Eroğlu, “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt:19, Sayı:183, 1995, s. 9; Gülmez, (Anayasa Değişikliği), s. 42.

²⁷⁸ Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 163.

Kamu görevlilerine tanınan ancak hukuki bağlayıcılığı bulunmayan toplu görüşme hakkını yasal düzenleme şartına tabi olanağa indirgeyen değişikliğin öngördüğü uyum yasasının hayata geçmesi ancak 2000’li yıllarda mümkün olmuştur²⁷⁹. Uzun süren kanun ve taslak hazırlama evresinin son bulması ve 1995 ile 1997 yıllarında yapılan değişikliklerin işaret ettiği uyum yasalarının hayata geçirilmesi adına ilk adım 2001 yılında atılmıştır²⁸⁰. 4709 sayılı Kanun md.20 ile Anayasa’nın sendika kurma hakkını teminata alan md.51/1’deki değişikliğe göre;

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

Söz konusu hüküm ile 1971 değişikliği ile “işçiler” ile sınırlandırılan sendika hakkı yeniden “çalışanlara” tanınmıştır. Ancak md.51’e eklenen ek fıkra ile “işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir” denilerek farklı bir kanunun dâhilinde hakkın kullanımının düzenlenmesi öngörülmüştür²⁸¹.

1.2.4.3.1.4. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Öncesi ve Sonrasındaki Gelişmeler

25 Haziran 2001’de “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”nun yürürlüğe girmesiyle kamu görevlilerinin sendikalaşmasında ikinci evreyi başlatan ilk somut adım atılmıştır²⁸². Kanun, 2001 yılında yürürlüğe girdiği ilk haliyle;

“kamu görevlilerinin ortak, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerini hak ve sorumluluklarını belirlemek ve her hizmet kolunda yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonlar ile Kamu İşveren Kurulu arasında yürütülecek toplu görüşmelere ilişkin esasları”

²⁷⁹Kaboğlu, (Anayasa Değişiklikleri), s. 400.

²⁸⁰Banu Uçkan, **4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2013, (Kamu Görevlileri Sendikacılığı), s. 16; Eren, s. 107.

²⁸¹Uçkan, (Kamu Görevlileri Sendikacılığı), s. 16.

²⁸²Üzüm, ss. 72-379.

düzenlemeyi amaçlamaktadır (md.1). Kanun bünyesinde kamu görevlilerinin örgütlenmesi bakımından toplu açıdan sendika ve toplu görüşme haklarına ilişkin kurallar ile uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin düzenlemelere yer vermiştir²⁸³. 2821 sayılı Kanun'dan hem içerik hem de sistem yönünden ilham alınarak hazırlanan 4688 sayılı Kanun'daki sendika modeli işçi sendikaları örneği üzerinden dizayn edilmiştir²⁸⁴.

Kamu görevlileri sendikacılığında meslek ve işyeri esasına göre sendikalaşmayı yasaklayan (md.4/2) Kanun, "hizmet kolu" esasına (md.4) dayalı örgütlenmeyi düzenlemiş ve kamu görevlileri sendikalarının kurulabileceği 11 hizmet kolunu şu şekilde sıralamıştır (md.5);

"1.Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmet kolu, 2.Eğitim, öğretim ve bilim hizmet kolu, 3.Sağlık ve sosyal hizmet kolu, 4.Yerel yönetim hizmet kolu, 5.Basın, yayın ve iletişim hizmet kolu, 6.Kültür ve sanat hizmet kolu, 7.Bayındırlık, inşaat ve köy hizmet kolu, 8.Ulaştırma hizmet kolu, 9.Tarım ve ormancılık hizmet kolu, 10.Enerji, sanayi ve madencilik hizmet kolu ve 11.Diyanet ve vakıf hizmet kolu."

Kanun md.2'de belirtilen kamu kuruluşlarında istihdam edilen ve işçi sıfatı taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkından yararlanacağını belirtmektedir. Ancak üstlendikleri işin niteliğinden dolayı bazı kamu görevlileri kategorilerini hakkın kapsamı dışında bırakan Kanun md.15'te geniş bir düzenleme yaparak yasaklı kamu görevlileri kategorilerini şu şekilde sıralamıştır²⁸⁵;

"Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında, bağlı kurullarında ve Diyanet İşleri Başkanlığı, Sanayi Savunma Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı hariç olmak üzere bağlı kuruluşlarında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri; Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslektan sayılanlar; Bakanlar, bakan yardımcılar, bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcılar, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya üst düzeyde olan kamu görevlileri; Belediye başkanları ve yardımcılar; Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve ileri teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcılar; Mülki idare amirleri; Silahlı Kuvvetler mensupları; Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları; Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları; Emniyet hizmetleri sınıfı; Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri; Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay,

²⁸³Mesut Gülmez, "Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:3, 2001, (Aykırılıklarla Dolu), s. 2.

²⁸⁴Gülmez, (788'den 4688'e), s. 437; Gülmez, (Aykırılıklarla Dolu), ss. 2-3; Tuncay ve Kutsal, s. 454.

²⁸⁵Uçkan, (Kamu Görevlileri Sendikacılığı), s. 60.

astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler” (md.15).

Yukarıda belirtilen kamu görevlileri sendika kuramayacakları gibi sendika üyesi de olamayacaklardır²⁸⁶.

2012 yılında 6289 sayılı Kanun’un 35 ve 15’nci maddelerinde değişikliğe gidilerek “100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları” ile “kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeline” sendikalara üye olabilme imkânı tanınmıştır²⁸⁷. Değişikliğin dışında Anayasa Mahkemesi 2013-2014 yıllarında sendika hakkının kapsamını memurların lehine genişleten iki önemli karar almıştır. 2013 tarihli kararı ile “*Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetler*” bünyesinde “*(Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dâhil)*” istihdam edilen sivil memurların sendikalaşmasını yasaklayan hükmü iptal etmiştir²⁸⁸. 2014 tarihli kararında ise “*Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dâhil personele*” sendikal örgütlenmeyi yasaklayan hükmü değerlendirmiştir. Anayasa’ya aykırı olmadığı yönünde karar verdiği “Emniyet hizmetleri sınıfının...” sendika yasağını iptal etmeyen AYM, “*Emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıfına dâhil personelin*” örgütlenme özgürlüğünü yasaklayan hükmü Anayasa’ya aykırı bularak hükmün iptaline karar vermiştir²⁸⁹. AYM’nin aldığı bu karara göre polis mensupları sendika kuramayacaktır. Ancak emniyet teşkilatında sivil personel statüsünde çalışanlar

²⁸⁶ Sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeye yer veren 15’nci madde 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerin de bulunduğu son halidir.

²⁸⁷ **6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.04.2012/28261, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm> , (15.04.2018).

²⁸⁸ Banu Uçkan, “Anayasa Mahkemesi’nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:47, 2015, (Genel Bir Değerlendirmesi), s. 15.

2013 tarihli kararında AYM, “Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde 657 sayılı DMK’ya tabi memur statüsünde çalışan ve sivil memur olarak nitelendirilen devlet memurlarının asker kişi sayılmadıkları ve bunların sendika hakkına sahip olmalarının, askerliğin esasını oluşturan disiplini zaafa uğratan bir unsur olarak görülmediğini belirtmiştir.”

Bkz: **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas No: 2013/21, Karar No: 2013/57, Karar Tarihi, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 12.07.2013/28705,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130712-14.htm>, (16.04.2018).

²⁸⁹ Uçkan, (Genel Bir Değerlendirmesi), ss. 17-18; **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas No: 2013/130, Karar No:2014/18, Karar Tarihi:29.1.2014, Resmi Gazete Tarih/Sayı:13.05.2014/2899, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140513.htm> , (16.04.2018).

sendika kurabileceği gibi üyede olabilecektir²⁹⁰. 2015 yılında ise TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev alanların sendika üyesi olmalarının önündeki yasak kaldırılmıştır²⁹¹. Ancak sendika üyesi olamayan kamu görevlilerinin sayıca fazla olması Kanun'un eksik yönlerinden biri olmaya devam etmektedir. Örneğin, ITUC'un 2007 sendikal hak ihlalleri raporunda 15'nci maddenin 450 binden fazla kamu çalışanını ilgilendirdiği belirtilmektedir²⁹².

Yıllar itibariyle sendika üyesi toplam kamu görevlisi ve kurulu sendika sayısına baktığımızda ulaşacağımız veriler sağlıklı bir değerlendirme yapabilmemiz ve sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerine ilişkin nicel verilere ulaşmamız açısından önemlidir. Aşağıda yer alan tablodaki verilere göre 2002-2018 yılları arasında 11 hizmet kolunda kurulan sendika sayısı yıllar itibariyle artış göstermiştir. 2002 yılında kurulu olan sendika sayısı 46'dır. 2016 yılına kadar istikrarlı bir artış gösteren sendika sayısında 2017-2018 yıllarında bir azalma meydana gelmiştir. Ancak 16 yıllık sürece bakıldığında kurulu olan toplam kamu görevlileri sendika sayısının 1.662 olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Üst kuruluşlar açısından bakıldığında ise kurulu konfederasyon sayısında nicel olarak ne çok büyük artışlar ne de düşüşler yaşanmıştır. 2002-2018 yılları arasında tablodaki verilere göre kurulu toplam üst kuruluş sayısının 118 olduğu görülmektedir.

²⁹⁰ Aziz Çelik, "Anayasa Mahkemesi Yanılıyor: Polisin Sendika Hakkı Var", **T24 Bağımsız İnternet Gazetesi**, 30 Ocak 2014, (Sendika Hakkı Var), <http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/anayasa-mahkemesi-yaniliyor-polisin-sendika-hakki-var,8416>, (17.05.2018).

²⁹¹ **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas No:2015/62, Karar No:2015/84, Karar Tarihi:30.9.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/10/20151020-11.pdf>, (17.05.2018).

²⁹² Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, **ITUC's Annual Survey of Violations of Trade Unions Right**, 1.01.2009, <https://disk.org.tr/2009/01/itucs-annual-survey-of-violations-of-trade-union-rights/>, (19.04.2018).

Tablo 1: 2002-2018 Yılları Arasında KG'nin Sendikal Örgütlenmesine Dair Sayısal Veriler

Yıllar	11 Hizmet Kolunda Kurulu Olan Toplam Sendika Sayısı ²⁹³	Kurulu Toplam Konfederasyon Sayısı	Sendikalara Üye Olabilecek Toplam KG Sayısı	Sendikalara Üye Olan Toplam KG Sayısı	Sendikalaşma Oranı (%)
2002	46	6	1.357.326	650.770	% 47.94
2003	43	5	1.272.267	788.846	% 62.00 ²⁹⁴
2004	47	6	1.564.777	787.882	% 50.35
2005	54	8	1.584.460	747.617	% 47.18
2006	61	6	1.568.324	779.399	% 49.70
2007	68	7	1.617.410	855.463	% 52.89
2008	73 ²⁹⁵	7	1.691.299	930.397	% 55.01
2009	77	8	1.784.414	1.017.072	% 57.00
2010	90	9	1.767.737	1.023.362	% 57.89
2011	96	8	1.874.543	1.195.102	% 63.75
2012	111	8	2.017.978	1.375.661	% 68.17
2013	115	8	2.134.638	1.468.021	% 68.77
2014	136	10	2.270.558	1.589.964	% 70.03
2015	158	11	2.354.314	1.679.028	% 71.32
2016	170	11	2.452.249	1.756.934	% 71.64
2017	156	10	2.431.228	1.684.323	% 69.28
2018	161	10	2.484.580	1.673.318	% 67.65

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı Sendikal İstatistikler²⁹⁶; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kamu Görevlileri Sendika Üye Sayıları Hakkında Tebliğler²⁹⁷.

²⁹³11 Hizmet Kolunun her birinin bünyesinde kurulu, üyesi olan ve bildirimde bulunan sendika sayısını ifade etmektedir. Her bir hizmet kolunun bünyesinde barındırdığı sendika sayısı sayısal olarak ÇSGB sayısal verilerinden derlenmiştir.

²⁹⁴TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)-2004 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler**, Ankara, 2004, s. 227.

2003 yılına ait sendikalaşma oranına ait % oranı ÇSGB'nin 2003 yılı tebliğinde belirtilmemiştir.

²⁹⁵Devlet Personel Başkanlığı'nın hizmet kollarında faaliyet gösteren sendika sayısına ilişkin verilerde "Büro ve Bankacılık Hizmetleri Kolu"nda 2008 yılında faaliyet gösteren sendika sayısı 7, "*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2008 yılından itibaren kamu görevlileri sendikalarının ve üst kuruluşlarının üye sayılarının tespitine ilişkin 5.7.2008'de 26927 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tebliğ'de*" ise 6 olarak belirtilmektedir. Hesaplama da tebliğ esas alınmıştır.

²⁹⁶Devlet Personel Başkanlığı, **Hizmet Kolları ve Yıllar İtibariyle Faaliyette Bulunan Sendikalar**, 11.07.2018, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/sendikal-istatistikler>, (15.09.2018).

²⁹⁷Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**,

2004-2010 arası yıllarda sendikalaşma oranı 2003 yılının altında kalan bir artış göstermiştir. 2011 yılında yeniden 2003 yılındaki oranın üzerinde başlayan artış 2016 yılına kadar devam etmiştir. Ancak 2017-2018 yıllarında kurulu sendika sayısında olduğu gibi sendikalaşma oranında da düşüş yaşanmıştır. Çelik ve Lordoğlu'na göre kamu görevlileri sendikalarına ilişkin sayısal verilerin tespiti sorunsal bir nitelik taşıdığı gibi sendikalarca belirtilen üye sayıları gerçeği yansıtmamaktadır. Her şeyden önce aidat ödeyen üye sayısı, yetkili sendika ve üst kuruluşların belirlenmesinde temel kriterdir. Bu doğrultuda sendika üyesi kamu görevlileri, aidat ödeme esasına göre tespit edilmektedir. Bu sistemle idare tarafından aidatların bordrodan kesilmesi mükerrer üye sayısında azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Bir diğer sorun alanı ise sendikalaşma oranındaki gerçek dışı artıştır. Artışa sebebiyet veren ilk neden, hizmet kollarında istihdam edilen kamu görevlilerinin sayılarının düşük olarak bildirilmesidir. İkincisi ise md.15 ile sendika üyesi olması yasaklanan kamu görevlilerinin hesaplamada toplam sayıya dâhil edilmemesidir²⁹⁸. Aynı zamanda 11 hizmet kolunda faaliyet gösteren sendika sayısındaki artış ve düşüşlerde sendikalaşma oranlarına yansımaktadır.

2018 yılı verilerine göre işçiler ve TSK askeri personelinin sayıları hariç memur, hâkim ve savcılar, sözleşmeli ve geçici personel ile öğretim elemanlarının dâhil olduğu toplam kamu görevlisi sayısı 2.811.802'dir²⁹⁹. Tabloya göre de 2018 yılına kadar artış gösteren “*sendikalara üye olabilecek toplam kamu görevlisi sayısı*” 2.484.580'dir. Ancak sendikalı toplam kamu görevlisi sayısında 2016 yılından itibaren azalma meydana gelmiş ve 2018 yılında 1.673.318'e ulaşmıştır. Nicel olarak kamu görevlilerinin genel toplamı ile sendikalı olan kamu görevlilerinin toplamı baz alındığında veriler sendika yasağı (md.15) kapsamında yer alan kamu görevlilerinin sayısal olarak azımsanmayacak kadar yüksek olduğu sonucuna ulaştırmaktadır.

4688 sayılı Kanun'un düzenlediği konulardan biri de “toplular görüşme” hakkıdır. Düzenlemeyle ilk kez kamu görevlilerine toplu görüşmenin bir tarafı olarak

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/kamu-gorevlileri-istatistikleri/>, (15.09.2018).

²⁹⁸ Aziz Çelik ve Kuvvet Lordoğlu, “Türkiye’deki Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları Üstüne”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:9, 2006, ss. 23, 24, 25.

²⁹⁹ Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı**, Mart 2018, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri/>, (27.09.2018).

sosyal ve mali hakları için devlet temsilcileri ile aynı masaya oturma fırsatı tanınmıştır³⁰⁰. Kanun’a göre toplu görüşme sürecinin taraflarından biri hükümet kanadını temsil eden “*Kamu İşveren Kurulu*”dur. Diğer tarafı ise “*kamu görevlilerini temsil eden her hizmet kolunda yetkili sendikalar ile bunların bağlı oldukları üst kuruluşlardır*” (md.29). Ancak “*her hizmet kolunda kurulu olan ve en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı olduğu üst kuruluşlara*” toplu görüşme yapma yetkisi verilmiştir (md.30). Toplu görüşmenin yetkili tarafları her yıl Ağustos’un 15’nci günün de Devlet Personel Başkanlığı tarafından tespit edilen yerde toplanır (md.32) ve toplu görüşmeleri 15 gün içinde sonuçlandırır. Anlaşmaya varılması halinde hazırlanan mutabakat metni taraflar tarafından imzalanır. Uygun olarak yapılacak “*idari, icrai ve yasal*” bir takım düzenleme aşamalarından geçebilmesi adına Bakanlar Kurulu’na sunulur. Kurul ise 3 aylık sürede mutabakat metnine dair yaptığı düzenlemeler doğrultusunda hazırladığı kanun tasarısını TBMM’ye sunar (md.34)³⁰¹.

Toplu görüşmelerin uyuşmazlıkla neticelenmesi halinde uyuşmazlığın çözümünde yetkili organ barışçı bir yol olan “*Uzlaştırma Kurulu*”dur (md.35). Yüksek Hakem Kurulu başkanlığında toplanacak olan ve “*Üniversitelerarası Kurul’un fakültelerin çalışma ekonomisi, kamu maliyesi, iş ve idare hukuku bilim dallarından seçtiği birer üye olmak üzere dört öğretim üyesinden*” oluşan Uzlaştırma Kurulu, iki yıllık zaman dilimi için seçilmektedir (md.35/2). Toplu görüşmelerin uyuşmazlıkla neticelenmesi halinde 3 gün içerisinde taraflardan birinin toplantıya çağırabileceği Uzlaştırma Kurulu kararlarını 5 gün içinde ve salt çoğunlukla almaktadır (md.35/3). Ancak Kurul’un varlığına rağmen son karar verici mekanizma Bakanlar Kurulu’dur. Kanun’a göre tarafların Uzlaştırma Kurulu’nun aldığı karara katılmaları halinde oluşturulacak mutabakat metni ya da karara katılmamaları halinde üzerinde anlaşmış ve anlaşmadıkları konular tarafların imzalarının yer aldığı bir tutanakla Bakanlar Kurulu’na sunulacaktır (md.35/5).

Ulaşılan tablo grev hakkı ile desteklenmeyen yalnızca tarafların toplandığı, toplu görüşmenin yapıldığı ve sonuçlandığı bir şekilde işleyen, görüşme düzenin uzlaşma ya da uyuşmazlıkla sonuçlanması halinde her iki durumda da Bakanlar Kurulu’nun son sözü söylediği bir yapı üzerine kurulduğudur. Aynı zamanda idare

³⁰⁰Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), ss. 150-152.

³⁰¹Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), ss. 168, 170, 171, 172.

açısından bağlayıcılıktan uzak ve taraflar tarafından imzalandığı anda kendiliğinden yürürlüğe girmeyen mutabakat metni de tarafların üzerinde uzlaştığı bir “toplu anlaşma” niteliğindedir³⁰². Dolayısıyla kapsamlı bir düzenlemeye konu olmayan toplu görüşme süreci işleyişi, mutabakat metnin bağlayıcılığı gibi özellikleri itibariyle “işlevsiz” ve “göstermelik” bir hak görünümündedir³⁰³. 2002-2010 yılları arasında yapılan 9 toplu görüşme ve sonuçlarına ilişkin bilgilere üçüncü bölümde yer verilecektir.

Toplu görüşme düzeninden “toplu sözleşme” düzenine geçiş dâhil olmak üzere 2010 yılında Anayasa’da bir takım değişikliklere gidilmiştir. Referandum doğrultusunda “54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir...” ibaresi Anayasa’dan çıkarılarak kamu görevlileri adına sendikaların yargıya gitme imkânı ortadan kaldırılmıştır (md.53/3)³⁰⁴. Toplu pazarlık hakkı ile ilgili olarak md.53’te yer alan ve kimi zaman sendikal ihtilaflara ve verim düşüklüğü gibi olumsuzluklara sebebiyet veren “aynı işyerinde aynı dönem için birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz” (md.53/4) hükmü yürürlükten kaldırılmış ve tek düzeyli toplu pazarlık düzeni terk edilmiştir³⁰⁵. Gerekçede de “hem gönüllü hem de serbest toplu pazarlık” (md.4) ilkesini düzenleyen 98 sayılı ILO Sözleşmesi’ne uyum adına değişikliğe gidildiği belirtilmiştir³⁰⁶.

Anayasa’nın “Toplu iş sözleşmesi hakkı” şeklinde düzenlediği başlık “*Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı*” olacak şekilde değiştirilmiştir. 1995 Anayasa değişikliği sırasında Anayasa eklenen ancak referandum ile yürürlükten kaldırılan md.53/3 yerine kamu görevlilerini ilgilendiren üç yeni hüküm eklenmiştir³⁰⁷. Hükümlere göre;

³⁰²Mesut Gülmez, “Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:1, 2003, (İlk Toplu Görüşme), ss. 133, 134, 136.

³⁰³Mahiroğulları, (ILO Normları), s. 82.

³⁰⁴Murat Sevinç, “2010 Anayasa Değişiklikleri: Yöntem ve İçerik Eleştirisi” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:65, Sayı:2, 2010, s. 281.

³⁰⁵Metin Kutsal, “Toplu İş Hukuku Açısından T.C. Anayasası’nda Yapılan Son Değişiklikler (2010)”, **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**, Cilt:2, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, (Son Değişiklikler), ss. 1587-1588.

³⁰⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, “7.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, s. 4/33, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0656.pdf>, (20.09.2018).

³⁰⁷Engin Selçuk, **Anayasa Değişiklik Paketini Anlama Kılavuzu: 12 Eylül 2010 Tarihli Referandumda Oylanacak “T.C. Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”**, TASAM Stratejik Rapor, No:36, 2010, s. 10.

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

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

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

Düzenlemeyle memurlar ve diğer kamu görevlileri açısından “toplu sözleşme hakkı” anayasal güvenceye alınmıştır. Ancak hakkın tanınması reform niteliğinde ve yerinde bir düzenleme olarak nitelendirilse de md.53’ün kamu görevlileri açısından olumlu getirileri olduğu gibi bazı yasakları sürdürdüğü de görülmektedir³⁰⁸. Her şeyden önce Anayasa’nın md.53’te hem toplu sözleşme hakkını tanıdığı hem de zorunlu tahkimi dolayısıyla grev yasağını tek bir madde de düzenlediği söylenebilir. Çünkü mutabakat metninin yerini toplu sözleşmenin aldığı, Bakanlar Kurulu’nun devreden çıkarıldığı, Uzlaştırma Kurulu’nun yerini ise “zorunlu tahkimin” aldığı tablo bunu göstermektedir.

Toplu sözleşme hakkının tanınmasına paralel olarak Anayasa’ya “mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” (md.128/2) hükmü eklenmiştir. Kutal’a göre söz konusu hüküm kamu görevlilerinin toplu pazarlığı konusunda yorum farklılıklarını ve doğması muhtemel çatışmaları önlemesi açısından yerinde bir düzenlemedir. Nitekim 2010 Anayasa değişikliği, işçi statüsünde olanlar için teminata alınan toplu iş sözleşmesi hakkı bağlamında hiçbir yenilik getirmezken, 2010 yılı itibariyle kamu görevlilerine “toplu sözleşme” hakkının tanınması ile hakkın kapsamı kişiler yönünden genişletilmiştir. Böylece kamu görevlilerine grev haksız toplu sözleşme hakkının tanınması ile ilk kez hukukumuzda hem “toplu sözleşme” hem de “toplu iş sözleşmesi” gibi ikili bir ayrıma gidilmiştir³⁰⁹. Ancak her iki hak subjeleri ve yöneldikleri amaçlar bakımından farklılık göstermektedir. İşçi statüsünde çalışanlar toplu iş sözleşmesinin, “memurlar ve diğer kamu görevlileri” ise toplu sözleşmenin temel sujesidir. “Toplu iş sözleşmesi” ile işçilerin sosyo-ekonomik

³⁰⁸Kutal, (Son Değişiklikler), ss. 1586-1587.

³⁰⁹Kutal, (Son Değişiklikler), ss. 1587-1589.

durumlarını ve istihdam koşullarını düzenleme maksadı güdülürken, toplu sözleşme ise amaç yönünden 4688’e sayılı Kanun’a bağlı olan kamu görevlilerinin “sosyal ve mali nitelikteki hakları” ile sınırlı tutulmuştur³¹⁰.

Toplu sözleşme hakkının uygulanması için iki yıllık bekleyişin ardından 2012 yılında 6289 sayılı Kanun bağlamında 4688 sayılı Kanun’un başta adı olmak üzere çok sayıda maddesi “toplu sözleşme” akdedilmesini sağlayacak şekilde düzenlenmiştir³¹¹. 4688 sayılı Kanun, “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” ismini alırken, “toplu görüşme” terimi “toplu sözleşme” olarak değiştirilmiştir (md.1). Kanun aynı zamanda “*kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi ... toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esaslarını*” (md.1) düzenlemeyi amaçlamıştır.

Toplu sözleşme 4688 sayılı Kanun’da belirtilen esaslar dâhilinde kamu görevlilerinin “*mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme*”dir (md.3/h). Nitekim toplu sözleşme süreci, kapsamı, taraflarının nasıl ve kimlerden oluştuğu Kanun’da düzenlenmiştir. Kanun’a göre toplu sözleşmeye dair görüşmeler “*son rakamı tek olan yıllarda*” ve Ağustos’un ilk iş günü yapılacaktır (md.31). Bu görüşmelerin taraflarından bir kamu idaresini temsil eden “Kamu İşveren Heyeti”dir. Diğer tarafı ise kamu görevlileri adına katılan “Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti”dir (md.29)³¹². Tarafların uzlaşmaya varması halinde aralarında imzalanacak toplu sözleşme metni RG’de yayınlanarak yürürlüğe girecektir. İki mali yıllık zaman diliminde geçerliliği bulunan toplu sözleşme (md.28/3) hükümleri yasa hükmü gibi geçerli olacak ve hukuki açıdan taraflar üzerinde bağlayıcı sonuçlar doğuracaktır³¹³.

“Kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti,

³¹⁰Yeliz Şanlı Atay, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:48, Sayı:3, Ankara, 2015, s. 3.

³¹¹ Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 202-203.

³¹² Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti toplamda 15 üyeden oluşmaktadır. “*Bu üyelerden biri “en fazla üyesi bulunan üst kuruluşun Heyet Başkanı olarak tayinedeceği bir temsilci”dir. Diğerleri ise her hizmet kolunda en çok üyeye sahip olan kamu görevlileri sendikalarınca belirlenecek birer temsilci ile bunların tabi oldukları üst kuruluşların üye sayıları temel teşkil etmek suretiyle toplam üye sayıları bakımından ilk üç sırada yer alan üst kuruluşların saptayacağı birer temsilcidir*” (md.29/3).

³¹³Kadir Arıcı, “Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İlksan Örneği”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:3-4, 2014, (İlksan), s. 12.

harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal haklar” (md.228) toplu sözleşmenin kapsamını oluşturmaktadır. Nitekim kanunda sıralanan ve madde de yer alan haklara ilişkin hükümler toplu sözleşmeye konu olabilecek, bunların dışında kalan haklar toplu sözleşmeye dâhil edilmeyecektir³¹⁴. Ancak çalışma koşulları mali haklarla sınırlı değildir. Çalışanların çalışma süreleri, sağlık ve güvenlikleri, diğer görevlere nakilleri gibi kapsam dışı bırakılan birçok konu toplu sözleşme dâhilinde ele alınabilecek konulardır. Dolayısıyla düzenleme, toplu sözleşme düzeninin uygulama alanını konu yönünden kısıtlayan aynı zamanda zorunlu tahkim uygulamasına tabi kılarak serbest toplu pazarlık imkânını ortadan kaldıran bir mahiyettedir³¹⁵.

Taraflar arasında uyuşmazlık çıkması ve toplantı tutanağının imzalanmaması halinde Kanun’da barışçı çözüm yolu olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’na (KGHK) başvurulacağı düzenlenmektedir. KGHK’nın oluşumu, çalışması ve kararlarının niteliğine ilişkin bilgilere üçüncü bölümde yer verilecektir.

³¹⁴Arıcı, (İlksan), ss. 12-13.

³¹⁵Metin Kutsal, “Kamu Görevlilerinin Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları (Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)”, **V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, Uludağ Üniversitesi İİBF, 31.10-1.11.2013, Bursa, (Uluslararası Normlar), ss. 170-171; Mahiroğulları, (ILO Normları), s. 82.

İKİNCİ BÖLÜM

GREV HAKKI, DİĞER HAKLARLA İLİŞKİSİ VE GELİŞME

DİNAMİKLERİ

Endüstri ilişkileri sistemi içerisinde grev ilk olarak toplu bir isyan eylemi olarak vuku bulmuştur. Dolayısıyla hiçbir durumda aşırılığa sebebiyet vermeksizin ve kötü bir soruna yol açmaksızın işleyen bir çalışan-çalıştıran ilişkiler sisteminin parçası olamamıştır³¹⁶. Bu nedenle de daha çok bir silah, bir savaş ve bir kuvvet kullanımı belirtisi olarak addedilip, hak olarak görülmekten ziyade cezalandırılan bir eylem olmuştur³¹⁷. Grevin yasak kapsamında değerlendirilmekten uzak, tek başına bir çalışma konusu olarak ele alınması ise 19. yüzyıl ve onu izleyen süreçte mümkün olmuştur. Bir hak olarak tanınıp, düzenleme konusu olması ise ancak 20. yüzyılın beraberinde getirdiği bir olgudur³¹⁸. Ancak sendikal haklar mücadelesinde kazanıma dönüşen ilk haklardan biri sendika hakkı olmasına rağmen grevin bir eylem olarak kullanılması çok daha önceki tarihlere dayanmaktadır³¹⁹. Dolayısıyla grev eylemlerinin tarihi oldukça eskidir³²⁰. Hatta 18. yüzyılda grev eylemleri, yeni bir takım sosyal hakların elde edilmesine, işçi sınıfının sosyo-ekonomik adalatsızlıkları ortadan kaldırmak adına başvurduğu bir mücadele aracı olarak katkıda bulunmuştur³²¹.

Bir hak olup olmadığı tartışılan ve 20. yüzyıla kadar birçok ülkede kanun dışı kabul edilen grevin ILO tarafından korunması, somut bir nitelik kazanması ve birçok ülkenin anayasasında sosyal bir hak olarak düzenlenmesi II. Dünya savaşından sonra mümkün olmuştur. Çünkü bu sürece kadar grev toplumsal düzeni ve barışı bozan, hukuk düzeniyle ilişkilendirilmeyen, çalışma ilişkilerine aykırı bir eylem olarak

³¹⁶Jean-Daniel Reynaud, **İş Uyuşmazlıkları Sosyolojisi**, çev. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, Marmara Üniversitesi İİBF Yayınları No: 377, İstanbul, 1986, ss. 41-42.

³¹⁷Muvaffak Akbay, "Grev Bir Hak Mıdır?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 1950, s. 101; Duygun Yarsuvat, **Çalışma Ceza Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:2476, İstanbul, 1978, s. 79; Reynaud, s. 42.

³¹⁸Melda Sur, **Grev Kavramı (Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme)**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1987, (Grev Kavramı), s. 1; Cahit Talas, **Toplumsal Ekonomi**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, (Toplumsal Ekonomi), ss. 354-355.

³¹⁹Pekin, s. 41.

³²⁰Esener, (İş Hukuku), s. 589.

"Tarihteki ilk büyük grev eylemi, III. Ramses döneminde firavunun mezarını yapan işlerce gerçekleştirilmiştir." Bkz: Esener, (İş Hukuku), ss. 589-590.

³²¹Kemal Sülker, **Türkiye'de Grev Hakkı ve Grevler**, 2. Baskı, Türkiye Sosyal Tarih Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 17-18.

görülmüştür³²². Dolayısıyla grevin tarihi şiddetin zamanla azaldığı, bazı istemlerin hizmetinde bir vasıta olma işlevi kazandığı ve aynı zamanda yasallaştığı bir tarihtir³²³. Ancak Batı demokrasilerinde anayasal teminat altına alındıktan sonra grev hakkının “genel hükümler” kapsamında kullanımı mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla hakkı ayrıntılı bir şekilde düzenleyen ya da sınırlandıran özel bir “grev kanunu” uygulamasına gidilmediği görülmektedir. Ülkemizde ise Batı demokrasilerinin aksine bir uygulama söz konusu olup, grev hakkı özen gösterilmesi gereken bir “yasal hükümler yumağı” olarak ele alınmaktadır³²⁴.

Grevin kapsam ve anlamının bir ülkenin içerisinde bulunduğu sosyo-ekonomik ve siyasi koşullara göre belirlenmesi grevin hukuki, sosyolojik, sosyal ve ekonomik açılardan ele alınmasına neden olmuştur³²⁵. Dolayısıyla farklı grev tanımları yapılmasına imkân tanıyan bu durum ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte bir eylemin grev olarak nitelendirilmesi için hangi unsurları barındırması gerektiğini açıklamayı zorunlu kılmaktadır.

2.1. GREVİN TANIMI VE UNSURLARI

Dilimize Fransız hukuk sisteminden geçen grev kavramı iş mücadelesinin diğer araçları ile aynı hukuki rejime ve nitelendirmeye sahip değildir³²⁶. Anayasa ile teminat altına alınan grev, hak sahipleri, kullanımı ve kapsamı kanunda açıkça gösterilen bir haktır. Bu bağlamda grev hakkı bağımlı çalışanlar içinde sadece işçilere tanınmış bir haktır. Ancak hak sahipleri açısından bireysel ve kolektif görünüm arz etmesi grevin hukuki niteliğini belirlemeyi oldukça güçleştirmektedir³²⁷. Aynı zamanda grevi diğer

³²²Bernard Gernigon, Alberto Otero ve Horacio Guido, **ILO Principles Concerning The Right to Strike**, International Labour Office, Geneva, 2000, s. 57; Tuncay ve Kutsal, s. 351; Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 398-399.

³²³Reynaud, ss. 41-42.

³²⁴Fevzi Demir, **Sorularla Toplu İş Hukuku**, Sorularla Hukuk Dizisi III, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Cilt:2, Ankara, 2006, (İş Hukuku), s. 352; Fevzi Demir, **En Son Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması**, 7. Baskı, Albi Yayınları, İzmir, 2013, (İş Hukuku ve Uygulaması), s. 636.

³²⁵Ünal Narmanlıoğlu, **Grev**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi No:14, Ankara, 1990, (Grev), ss. 49-50.

³²⁶Sur, (Grev Kavramı), ss. 6-7.

³²⁷Ünal Narmanlıoğlu, **İş Hukuku II-Toplu İş İlişkileri**, 3. Baskı, Beta Yayınları, 2016, (Toplu İş İlişkileri), ss. 560-566.

iş mücadelesi araçlarından ayırmanın zorunluluğu ve öznelinin farklılık göstermesi de hukuki ve sosyolojik grev ayırımına açıklık getirmeyi gerektirmektedir.

Reisoğlu'na göre “profesyonel bir grubun, benimsemedikleri bir karara karşı çıkmak suretiyle tepkilerini iş bırakma eylemi şeklinde gösterdikleri direniş hareketleri” sosyolojik açıdan grev olarak tanımlanmaktadır³²⁸. Bu anlamda hukuki grevden bağımsız olarak sosyolojik grev iş bırakma eyleminin, bağımlı olmayan çalışanlar ile herhangi bir işverene tabi olmaksızın çalışan avukatlar, serbest meslek erbapları, doktorlar vb. tarafından gerçekleştirilmesi durumudur³²⁹. Memur statüsünde çalışanların iş bırakma eylemlerinin de bu kategoride değerlendirildiği sosyolojik grev bu yönüyle hukuki grevden ayrılmaktadır.

Sosyo-ekonomik sonuçlarıyla geçmişte olduğu gibi günümüzde de toplumsal hayatı yakından ilgilendiren grev, bağımlı çalışanların toplu bir şekilde yaptıkları işi bırakmalarını ifade eden bir kavramdır³³⁰. Ancak doktrinde grevin tek bir değil, çeşitli tanımları bulunmaktadır. Talas'a göre grev “işçi statüsünde çalışanların büyük bir çoğunluğunun yeni haklar ile menfaatler sağlamak ve çalışma şartlarını değiştirmek adına önceden aralarında aldıkları karara dayanarak bir iş yerinde ya da süresi belli olmayan bir zaman diliminde çalışmaya son vermeleri durumudur”³³¹. Sülker'e göre grev “sosyo-ekonomik ve siyasi nedenlerle işçilerin istemlerinin gerçekleşmesi adına toplu bir şekilde iş bırakmak suretiyle işverenlere, yasakoyuculara ve hükümetlere karşı başvurdukları baskı eylemlerinin aldığı addır”³³². Ertürk'e göre ise grev, “işçilerin büyük bir kısmı tarafından belirli bir amaca ulaşmak adına işin topluca bırakılması” durumudur³³³.

Hukukumuzda yasal düzenlemelerde tanımlanan grev eylemi 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda “işçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca

³²⁸Sınay, s. 61'den aktaran Seza Reisoğlu, **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi**, 2. Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 359, Ankara, 1975, s. 297.

³²⁹Mahmut Kabakçı, **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununa Göre Toplu Pazarlık Sürecinde Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözüm Aracı Olarak Grev ve Lokavt**, 1. Baskı, EMO Yayınları, İstanbul, 2004, (Grev), s. 25; Sur, (Grev Kavramı), s. 8; Reisoğlu, ss. 297-298.

³³⁰Narmanlıoğlu, (Grev), s. 1.

³³¹Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 347.

³³²Sülker, s. 9.

³³³Şükran Ertürk, **İş Mücadelesinde Denge İlkesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:95, İzmir, 1995, s. 33.

çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmaları” olarak tanımlanmaktadır (md.58/1). 4688 sayılı Kanun bağlamında ise grev eylemine dair ne herhangi bir tanıma ne de bu yönde bir açıklamaya yer verilmiştir.

6356 sayılı Kanun’daki tanımdan ve diğer tanımlarda yer alan ortak noktalardan hareketle bir eylemin grev olarak nitelendirilmesi için gerekli psikolojik ve maddi unsurları ayırmaksızın bir bütün olarak şu şekilde sıralayabiliriz³³⁴;

Grevi karakterize ederek onu boykot gibi diğer çözüm araçlarından ayıran ilk ve temel unsur “işin bırakılması” eylemidir³³⁵. Buna göre işçilerin hizmet akdi, toplu iş sözleşmesi veya mevzuat düzenlemelerinin öngördüğü kurallarca belirlenmiş yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde grevden söz edilebilecektir³³⁶. Nitekim eylemin grev olarak nitelendirilebilmesi ancak işin “tamamen” bırakılması durumunda mümkündür³³⁷. Hukukumuzda ise işçilerin yaptıkları işi tamamen bırakmadıkları “verimi düşürme, iş yavaşlatma ve diğer direnişler” 2822 sayılı Kanun ile grev tanımının dışında bırakılmış, ayrıca direniş olarak nitelendirilmişti. Aynı zamanda bu fiiller grev hakkının kullanımı sayılmamakla birlikte yasa dışı grevin yaptırımlarına tabi tutulmuşlardı (md.25)³³⁸. Ancak 2010 anayasa değişikliği ile işin tamamen bırakılmadığı bu davranışları da kapsayan yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Konu grev türlerine açıklık getirilirken ayrıca değerlendirilecektir.

Grev, bağımlı olarak nitelendirilen çalışanların başvurabileceği toplu iş mücadelesi aracı olarak düzenlemeye tabidir. Ancak bütün bağımlı çalışanlar değil, yalnızca iş bırakma eylemini gerçekleştirenlerin “işçi” olması halinde grevin varlığından söz edilebilmektedir³³⁹. Anayasa’daki hükme göre de “*toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler*” (md.54/1). Benzer bir şekilde 6356 sayılı Kanun’da da “*işçilerin topluca çalışmamak*” suretiyle grev yapabileceği düzenlenmiştir (md.58/1). İşçilerin grevin

³³⁴Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 571-591.

³³⁵Narmanlıoğlu, (Grev), s. 52; Sur, (Grev Kavramı), ss. 43-55; Kabakçı, (Grev), s. 26; Ömer Ekmekçi, **Toplu İş Hukuku Dersleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018, s. 353.

³³⁶Sur, (Grev Kavramı), s. 76; Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 52-66; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 582.

³³⁷Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 583-584; Sur, (Toplu İş İlişkiler), s. 411.

³³⁸Ertürk, s. 34; Sur, (Grev Kavramı), s. 52; Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 69-70; Kemal Oğuzman, **Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri**, Cilt:1, 3. Bası, İstanbul Üniversitesi Yayını, No:3211, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984, (İşveren İlişkileri), s. 148; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 586.

³³⁹Sur, (Grev Kavramı), s. 30; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 573-574; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s.146; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 54; Sur, (Toplu İş İlişkiler), s. 410; Ekmekçi, s. 352.

sujesi olarak gösterildiği bir düzende, serbest meslek erbabları ve memurlar gibi işçi sıfatı taşımayanların diğer bütün koşullar sağlansa dahi iş bırakmaları grev teşkil etmemektedir. Nitekim eylemlerinin suç teşkil etmesi halinde ise bir takım hukuki yaptırımlar uygulanacaktır³⁴⁰. Aynı zamanda işçi sıfatına haiz olmayan bağımlı çalışan grubunun bir diğer aktörü olan memurlara grev hakkı mevzuatımızda açıkça yasaklanmış ve yaptırıma bağlanmış³⁴¹. Ancak belirtilmelidir ki işçi sıfatı taşımayan ve eylemlerinin sınırı tabi oldukları kanuna göre belirlenen kamu görevlilerinin iş bırakma şeklinde vuku bulan eylemleri sosyolojik manada grev eylemi tanımlamasına dâhil edilmektedir³⁴². Ulaştığımız tablo memur statüsünde çalışanların topluca ve anlaşarak iş bırakma gayesi taşıyan eylemlerinin iş hukuku anlamında grev kavramı içine girmediği ve 6356 sayılı Kanun bağlamında da grev olarak nitelendirilmediğidir. Bu durum Kanun’da grevin “işçi sıfatı” taşıyan bağımlı çalışanlara bahsedilmiş bir hak olarak düzenlenmesinin sonucudur³⁴³.

Eylemin grev nitelendirmesine sahip olması için ihtiyaç duyulan öğelerden biri de işi bırakma yönünde toplu bir kararın alınmasıdır³⁴⁴. Bu noktada iş bırakma eylemini gerçekleştiren işçilerin sayısı önemsizdir. Esas olan alınan kararın toplu bir şekilde alınmış, kolektif bir nitelik taşımasıdır³⁴⁵. 6356 sayılı Kanun’daki tanıma göre grevin varlığı işçilerin “aralarında anlaşmaları” şartına veyahut “bir teşekkülün aynı gaye ile toplu bir şekilde çalışmamaları adına aldığı karara uymak suretiyle işi bırakmaları” şartına bağlıdır (md.58/1). Dolayısıyla eyleme grev niteliği kazandıran, eyleme fiilen katılacak olanların aralarında “anlaşmış” olmalarıdır³⁴⁶. İşçilerin toplu anlaşmaları noktasında kaç işçinin karara katılması gerektiği hususunda 6356 sayılı

³⁴⁰Oğuzman, (İşveren İlişkileri), ss. 147-148; Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 54-55; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 568.

³⁴¹Narmanlıoğlu, (Grev), s. 55; Ertürk, ss. 32; Tuncay ve Kutsal, s. 350; Sur, (Toplu İş İlişkileri), s. 411. “İşçi niteliği taşımayanlar için Anayasa grevi açıkça yasaklamamıştır. Ancak anayasal bir grev hakkının varlığından da söz edilemeyecektir. Çünkü memurların 657 sayılı DMK md.26-27 çerçevesinde grev ve toplu eylemlere katılmaları yasaklanmıştır. Aynı zamanda 5237 sayılı TCK md.260’da da kamu görevlilerinin iş bırakmak suretiyle greve katılmaları suç olarak düzenlenerek, cezai yaptırım öngörülmüştür”. Bkz: Sur, (Toplu İş İlişkileri), ss. 411.

³⁴²Reisoğlu, s. 298.

³⁴³Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 574.

³⁴⁴Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 152; Sur, (Grev Kavramı), s. 91; Ertürk, s. 33; Kabakçı, (Grev), s. 32; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 592-593; Sur, (Toplu İş İlişkileri), s. 415.

³⁴⁵Sur, (Grev Kavramı), s. 94.

³⁴⁶Sur, (Grev Kavramı), s. 94; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 589, 590, 594; Kenan Tunçomağ ve Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 450.

Kanun'da bir açıklık bulunmamaktadır³⁴⁷. Ancak işçi sayısı önemli olmasa dahi birden fazla işçinin varlığı, hem anlaşma hem de bir işçi kuruluşunun toplu bir şekilde iş bırakma isteminin zorunlu bir neticesidir. Dolayısıyla ancak birden fazla işçinin işlerini bırakmaları halinde grevden söz edilebilecektir³⁴⁸. Ancak burada işin “fiilen” bırakılması önemlidir. İşin toplu bir şekilde bırakılması suretiyle önemli ölçüde aksatma ve ya faaliyeti büsbütün durdurma amacı taşıyan bir toplu anlaşma ya da bu doğrultuda bir sendika kararına uyma eğer iş “fiilen” bırakılmıyorsa grev olarak kabul edilemeyecektir³⁴⁹. Benzer bir şekilde 6356 sayılı Kanun'a göre hiçbir anlaşma olmaksızın ya da bir teşekkülün aldığı karara bağlı olmaksızın işçilerin topluca iş bırakmaları halinde de grevden söz edilemeyecektir³⁵⁰. Ancak aralarında herhangi bir anlaşma bulunmaksızın işçilerin sendikanın bu doğrultuda aldığı karara uyup işi bırakmaları durumunda grevin varlığından söz edilebilecektir (md.58/1)³⁵¹. Aynı zamanda toplu kararın alınması noktasında toplu bir şekilde çalışmama yoluyla hem “faaliyeti durdurma” hem de “iş niteliğine göre önemli ölçüde aksatma” gayesinin güdülmediği bir iş bırakma durumunda, yine grevin varlığından söz edilemeyecektir³⁵². Çünkü başka gayelerle iş bırakma eylemi grevin hukuki tanımına uymadığı gibi hukukumuzda da bu yönde bir uygulamaya izin verilmemektedir³⁵³.

İş bırakma eyleminin grev olarak nitelendirilebilmesi için süre bakımından uzunluğu ya da kısalığı ya da ne kadar devam etmesi gerektiği hususunda doktrinde net bir görüş birliği bulunmamaktadır³⁵⁴.

³⁴⁷Tunçomağ ve Centel, s. 450.

³⁴⁸Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 59-62; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 578-579.

Not: Bu nokta da tek bir işçinin işi bırakması durumunda grevin varlığından söz edilemeyecektir. Bu hususta Yargıtay 9. Hukuk Dairesi (31.5.1976, 10702/14402)'nin verdiği karar önemlidir. “*Apartmanda kapıcı olarak çalışan tek bir işçi üyesi olduğu sendikanın aldığı karar üzerine işi bırakmıştır. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi ise tek bir işçi için alınan grev kararının*” “kanun dışı” olduğu yönünde karar vermiştir. Bkz: Sur, (Grev Kavramı), s. 96; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 580.

³⁴⁹Narmanlıoğlu, (Grev), s. 51; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 571.

³⁵⁰Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 592; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 152.

³⁵¹Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 592, 593, 595; Tunçomağ ve Centel, s. 450.

Narmanlıoğlu'na göre “*işçilerin, üyesi olsun ya da olmasın, bir işçi teşekkülünün aldığı karar doğrultusunda işlerini bırakmaları grev olarak kabul edilecektir*”. Bkz: Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 595.

³⁵²Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 596-597; Ekmekçi, s. 354.

³⁵³Örneğin; “*İşçilerin işlerini toplu bir şekilde bırakmak suretiyle maça gitmeleri, miting veyahut protesto yürüyüşüne katılmaları hallerinde grev sayılmayan bir iş bırakma durumu söz konusudur*”. Bkz: Sur, (Toplu İş İlişkileri), s. 417.

³⁵⁴Sur, (Grev Kavramı), s. 61; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 70; Ekmekçi, s. 355.

Hukukumuzda grevin kanuna uygun bir şekilde gerçekleşmesine imkân tanınmıştır³⁵⁵. Dolayısıyla hukuken grev olarak kabul edilecek eylemin hukuk düzenince belirlenmiş usul, süre, amaç, yasak ve şekil şartları gibi özel ve genel şartları taşıması veya hukuki düzenin gereklerine uygun olması gerekmektedir³⁵⁶. Bu doğrultuda grev kavramının genel tanımının ardından 6356 sayılı Kanun’da kanuni ve kanun dışı grev ayrımlarına gidilmiştir. Kanun’a göre “*toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, bu Kanun’un hükümlerine uygun olarak yapılan grev*” (md.58/2) kanuni grevdir. Tanımda kanuni grev hem maddi hem de psikolojik unsurları ile birlikte ele alınmıştır³⁵⁷. Yine hukukumuzda grev hakkının kanuna uygunluğu ve kullanımı, kanunda grev kararının alınmasına ve uygulanmasına yönelik belirlenen kriterlere uyumuna bağlıdır³⁵⁸.

Kanun’da belirtilen kriterlere göre mesleki bir iş uyuşmazlığı halinde kanuni greve gidilebilir. Bu doğrultuda Anayasa (md.54/1) ve 6356 sayılı Kanun (md.58/2)’un çizdiği çerçeve gereği greve, toplu iş sözleşmesi ile ilgili her türlü uyuşmazlıkta değil, yalnızca “toplu iş sözleşmesinin yapım” sürecinde vuku bulan uyuşmazlıklarda başvurulabilecektir. Greve giden yolu açan uyuşmazlık niteliği bakımından hak değil, menfaat uyuşmazlığıdır³⁵⁹. Diğer bir yandan kanuni greve giden yolu açan bir diğer unsur, taraflar arasında vuku bulan söz konusu menfaat uyuşmazlığının arabuluculuk gibi barışçı çözüm yolları denenmesine rağmen giderilememesi durumudur³⁶⁰.

Kanuni grevden söz edebilmek için ortada toplu iş mücadelesinin neticesi olan bir grev olmalıdır. Ancak bu grevin kanuni grev sayılması için yasaklanmamış olması, “mesleki amaç” taşıması ve kanunda belirtilen şekil şartlarına uygun olması gereklidir³⁶¹. Bu doğrultuda grev eylemi, Anayasa ve 6356 sayılı Kanun’un belirttiği

³⁵⁵Ertürk, s. 37.

³⁵⁶Narmanlıoğlu, (Grev), s. 41; Tuncay ve Kutsal, s. 367; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 605.

³⁵⁷Devrim Ulucan, “Kanuni Grev Kararı ve Sonuçları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, (Kanuni Grev), s. 276.

³⁵⁸Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 606.

³⁵⁹Kabakçı, (Grev), ss. 54, 55, 91; Narmanlıoğlu, Toplu (İş İlişkileri), ss. 608, 609, 610; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 97; Tunçomağ ve Centel, s. 458; Ekmekçi, s. 357; F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), ss. 636-637.

³⁶⁰Kabakçı, (Grev), s. 90; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 93; Tunçomağ ve Centel, s. 459; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 421; Tuncay ve Kutsal, s. 367; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 626-627.

³⁶¹Tuncay ve Kutsal, s. 363; Nurşen Caniklioğlu, “6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:39, 2013, (Grev Ertelenmesi), s. 291; Oğuzman,

amaca uygun olarak ancak işçi statüsünde çalışanların, çalışma koşulları ile sosyo-ekonomik durumlarını düzeltme ve koruma taleplerine ilişkin bir amaç taşıyorsa kanuni grev sayılabilecektir. Aksi takdirde grev olarak nitelendirilebilen ancak kanunun izin vermediği, “mesleki amacı” aşan ve iş ilişkisine yabancı bir eylem kanun dışı grev kapsamında değerlendirilecektir³⁶².

6356 sayılı Kanun’da greve gitme kararı alma ve bu kararı uygulama hak ve yetkisi toplu uyuşmazlığa taraf olan sendikalara tanınmıştır. Buna göre kanuna uygun grev kararı alma yetkisi işçileri temsil eden, TİS yetkisine ve ehliyetine sahip olan işçi sendikasına aittir³⁶³. Dolayısıyla TİS’e taraf olmada yetkili olmayan sendika ve TİS ehliyetine sahip olmayan konfederasyonların aldığı karar doğrultusunda gidilecek olan grev niteliği itibarıyla yasa dışı grev olacaktır³⁶⁴.

Kanuni bir grevin varlığı için grev kararının alınması ve uygulamaya konulmasında belirli şekil ve süre şartlarına uyulması gerekmektedir³⁶⁵. 6356 sayılı Kanuna göre;

“Grev kararı, 50 nci maddenin beşinci fıkrasında belirtilen uyuşmazlık tutanağının tebliği tarihinden itibaren altmış gün içinde alınabilir ve bu süre içerisinde altı iş günü önceden karşı tarafa bildirilecek tarihte uygulamaya konulabilir. Bu süre içerisinde, grev kararının alınmaması veya uygulanacağı tarihin karşı tarafa bildirilmemesi hâlinde toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi düşer.” (md.60/1).

Kanundaki bu düzenlemeye göre işçi sendikası uyuşmazlığa ilişkin tutanağın kendisine tebliğ tarihini izleyen 60 günlük süre içerisinde grev kararı almalıdır. Grev kararını bu sürenin herhangi bir zaman diliminde alabilmektedir. İşçi sendikası tarafından alınacak grev kararı, uyuşmazlığın olduğu işyerlerine ilişkin olacaktır. Bu süre içerisinde alınan grev kararı uyuşmazlığın “*taraflarından biri olan işveren sendikasına veya sendika üyesi olmayan işverene*” tebliğ edilmek üzere notere, bir

(İşveren İlişkileri), s. 156; Tunçomağ ve Centel, ss. 458-459; Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 167-184; Nizamettin Aktay, **Toplu İş Hukuku**, Gazi Kitabevi, 2015, (İş Hukuku), s. 344; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 418.

³⁶²Caniklioğlu, (Grev Ertelenmesi), s. 292; Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 418-419; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 160; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 169; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 611, 612, 613; F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), s. 637.

³⁶³Caniklioğlu, (Grev Ertelenmesi), s. 292; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 163; Aktay, (İş Hukuku), ss. 347-348; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 421; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 613.

³⁶⁴Kabakçı, (Grev), s. 56; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 164; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 637-638.

³⁶⁵Tunçomağ ve Centel, ss. 461-462; Tuncay ve Kutsal, s. 367.

örneği ise görevli makama tevdi edilmelidir. Çünkü Kanun’a göre uyuşmazlık tutanağının tebliğ tarihinden itibaren 60 gün içerisinde alınacak olan grev kararının uygulanacağı tarih, “*altı iş günü önceden karşı tarafa*” noter aracılığıyla tebliğ edilerek yürürlüğe konulabilecektir. Bu süreçten sonra grev kararı süresi içerisinde uygulamaya konulmadığı ve karşı tarafa bildirilmediği takdirde sendikanın TİS yetkisi düşecektir. Bildirilen tarihte greve gidilmediği takdirde ise grev hakkı düşecektir (md.60)³⁶⁶.

6356 sayılı Kanun yasa dışı grevi “*kanuni grev için aranan şartlar gerçekleşmeden yapılan grev*” olarak tanımlamaktadır (md.58/3). Nitekim Kanun’da belirtilen mesleki amacın dışına çıkan bir grevde yasa dışı grevdir. Bu bakımdan ne Kanun’daki mesleki amaç ilkesine uyan, ne de yasal grev sayılan “siyasi, genel ve dayanışma grevleri” kanun dışı grev dâhilinde değerlendirilmekteydi (2822 sayılı TSGLK. md.25). Diğer bir yandan kimi durumlarda iş hukukuna uygun mesleki bir amaç taşımaya rağmen Kanun’da belirtilen usullere uyulmadan gerçekleştirilen grevlerde yasa dışı grev kapsamında değerlendirilmektedir³⁶⁷. Buna göre hukukumuzda oturma grevi, uyarı grevi, dönen grev ve kısa süreli iş bırakma grevi gibi grev türleri de aranan usul ve şekil şartlarına uymadıklarından yasa dışı grev kapsamına girmektedir³⁶⁸. Yasa dışı grev ve direniş olarak nitelendirilen diğer eylemlere ilişkin bilgiye grev türleri konusu altında açıklık getirilecektir.

6356 sayılı Kanun’dan hareketle grev olarak nitelendirilebilecek eylemin kanun dışı grev kategorisinde değerlendirildiği durumları şu şekilde sıralayabiliriz;

-Grev kararı alınmasına yönelik kriterlere uyulmaksızın, ortada kanuna uygun bir uyuşmazlık bulunmaksızın ya da prosedüre uygun olarak çıkan bir uyuşmazlığı arabuluculuk gibi barışçı yollarla çözüme kavuşturmaksızın gidilen grevler,

-Grevin uygulanmasına ilişkin yöntemlere ve sürelerle uymaksızın, örneğin; 60 günlük süre içinde grev kararını ilgililere tevdi etmeksizin veya bildirmeksizin, grev oylaması yapmaksızın veya oylamanın olumlu neticelenmemesi halinde gidilen grevler hukukumuzda yasa dışı grev sayılmaktadır.

³⁶⁶Tunçomağ ve Centel, ss. 461, 462, 463; Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 421, 422, 423; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 647, 648, 651; Ekmekçi, ss. 360-361.

³⁶⁷Tunçomağ ve Centel, ss. 487-488; Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 169-170; Tuncay ve Kutsal, ss. 364-405; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 699.

³⁶⁸Tunçomağ ve Centel, s. 488; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 246.

2.2. GREV TÜRLERİ

Amaçları üyelerinin sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirmek veya çalışma şartlarını düzeltmek olan sendikalara bu amaçlarına ulaşmaları adına toplu pazarlık hakkı tanınmıştır. Toplu pazarlık sisteminde öncelikli olan ise toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında çıkan uyuşmazlıkların barışçıl yollarla giderilmesidir. Ancak bunun mümkün olmadığı durumlarda uyuşmazlığın giderilmesi için grev, boykot, picketing gibi iş mücadelesi araçlarına başvurulabilmektedir³⁶⁹. Nitekim iş yerinin ya da işin niteliğinin greve başvurmayı elverişli kılmadığı durumlarda mücadele tarafları kendi lehlerine zararlarını azaltmak, baskıyı arttırarak amaçlarına ulaşmak adına grev dışında mesleki amaç taşımayan politik, dayanışma, uyarı, kınama ve gösteri niteliği taşıyan farklı iş mücadelesi araçlarına da başvurulabilmektedirler³⁷⁰. Bunların yanı sıra ayrıca iş yavaşlatma, işyeri işgali, verimi düşürme, toplu vizite eylemleri gibi grev dışı veyahut grev sayılıp sayılmayacağı tartışmaya açık farklı görünümde vuku bulan toplu eylemlere de yönelebilmektedirler³⁷¹. Ancak siyasi, uyarı, dayanışma ve gösteri gibi şekillerde mesleki amacın dışında ortaya çıkabilen bu iş mücadelesi yöntemleri içerisinde uyarı ve gösteri niteliği taşıyan eylemlere işveren veya işçi kuruluşuna, işverene ve devlete karşı başvurulabilmektedir. Bu durum devleti hedef alan iş mücadelesinin siyasi bir nitelik ve amaç taşımasını da mümkün kılabilir³⁷². Hedef alınan aktörün işveren devlet olması siyasi grevin niteliğini tartışmalı kıldığı için konu ayrıca değerlendirilecektir.

Grev dışı ve benzeri farklı formlarda gerçekleşen iş mücadelesi araçlarının çalışma barışını ve toplumsal yaşamı örneğın; kamu hizmetlerinde verimliliğın düşmesi, kamu yararını bozucu etkileri ve siyasi boyutları yasaklama ve yaptırımları beraberinde getirmiştir. Hukukumuzda 2010 yılı öncesi anayasal ve yasal düzenlemelerde temel yaklaşım bu yönünde olmuştur. 2010 değışikliklerine kadar hukukumuzdaki mevcut duruma baktığımızda;

³⁶⁹Cemile Gürçay, “Türkiye’de İş Mücadelesi Araçları (2822 Sayılı Kanun Açısından Bir İnceleme)”, **DEÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 1988, ss. 127-128; Kabakçı, (Grev), ss. 17-18.

³⁷⁰Ertürk, ss. 23-59.

³⁷¹Sur, (Grev Kavramı), ss. 49; Ertürk, s. 59.

³⁷²Ertürk, ss. 23, 24, 59.

2010 yılından önce Anayasa da “*siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılmaz*” (md.54/7) hükmü sevk edilmiş idi. Söz konusu hükümle yasa dışı grev olarak kabul edilen grevler ve grev tanımının dışındaki eylemler ile diğer direniş türleri yasaklanmıştı. Benzer şekilde 2822 sayılı Kanun da söz konusu eylemleri kanun dışı grev kategorisinde ele almış ve işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme gibi diğer direniş türlerini kanun dışı grevin yaptırımlarına (md.25/3) tabi tutmuştu³⁷³.

2010 Anayasa değişiklikleri ile birlikte yasakları düzenleyen hüküm Anayasa’nın 54’ncü madde metninin kapsamından çıkarılmıştır. Bu doğrultuda 2012 tarihli 6356 sayılı Kanun’da da grev kapsamında değerlendirilmeyen söz konusu eylemlere ve yasağa ilişkin herhangi bir hükme yer verilmeyerek bir boşluk yaratılmıştır. Dolayısıyla artık yasa dışı grev olarak nitelendirilmeyen ve “işin tamamen bırakılması” olgusu taşımayan “*verimi düşürme, iş yavaşlatma ve diğer direnişler*” hem usul yönünden kanuni grev hem de grev sayılmayan toplu eylemler olarak kalmıştır³⁷⁴. Ancak madde gerekçesinde “*kanunda yasak olarak belirtilmemiş olmalarının bunları kanuna uygun hale getirmeyeceği*”, TİS’in yapımı sırasında ihtilaf çıkması hali dışında, işçi statüsündeki çalışanlara bu tür toplu eylemlerde bulunma “*hakkını veren veya hukuka uygun hale getiren hukuki bir dayanak da yoktur*” ifadelerine yer verilmiştir³⁷⁵.

Söz konusu eylemler 2012 yılından itibaren “kanun dışı grev” kapsamında değil, doktrinde vurgulandığı üzere md.58’in gerekçesinde belirtildiği gibi işçilerin işverenlerine olan sadakat ve iş görme borcunun ihlali kapsamında değerlendirilip onun yaptırımına tabi tutulacaktır³⁷⁶. Tuncay’a göre ise grevi “toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık ortaya çıkması” koşuluna indirgeyen 6356 sayılı

³⁷³Sur, (Grev Kavramı), s. 60; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 699, 704, 705, 706; Tunçomağ ve Centel, s. 487.

³⁷⁴Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 587, 705, 706-707; Sur, (Toplu İş İlişkileri), s. 420; Ekmekçi, ss. 353, 359, 360.

³⁷⁵Murat Özveri, **Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı ve Sendikal Haklar**, Birleşik Metal-İş Yayınları, İstanbul, 2012, s. 148; Nüvit Gerek, “6356 Sayılı Kanunun Grev ve Lokavt Konusunda Öngördüğü Değişiklikler”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24, Sayı:6 / Cilt:25, Sayı:1-2, 2013, s. 2; A. Can Tuncay, “Toplu İş Sözleşmesi Hukukunda 6356 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler”, **İş Hukukunda Yapılan Son Değişiklikler Semineri**, Başöğretmenevi-Ankara, 20-21.02.2013, (Yapılan Düzenlemeler), s. 78; Mustafa Kılıçoğlu, **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Yorumu**, Bilge Yayınevi, Ankara, 2013, s. 333.

³⁷⁶F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), s. 679; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 706-707; Tuncay ve Kutsal, s. 360

Kanun'da, kanuna uygunluğun belirleyici kriter olması sebebiyle bu eylemler önceden olduğu gibi yasa dışı sayılacaktır³⁷⁷. Aktay ise söz konusu eylemleri 6356 sayılı Kanun'un çizdiği çerçevedeki yöntemlere göre uygulanma kabiliyetine sahip olmayan eylemler olarak nitelendirmektedir³⁷⁸.

Sur'a göre ise grev dışı diğer direnişlere artık kanun dışı grevin yaptırımları uygulanmayacaktır. Bunun nedeni ise kanun dışı grev suçunun ön koşulu olan grevin varlığından söz edilememesidir³⁷⁹. Ancak toplu eylemler işin yerine getirilmesini, sonucunu ve işyerindeki mevcut düzeni bozucu bir niteliğe sahip olmaları halinde bunlara hukuki bir yaptırım uygulanabilecektir³⁸⁰.

Anayasa'da grev türleri ve grev dışı eylem ve direnişlere ilişkin yasağın kaldırılmasının yanı sıra menfaat grevi hariç, anayasa ve yasalarda yer almamakla birlikte hukuk dışı sayılan grevler ile grev kavramına giren ancak yasadışı grevin yaptırımlarına tabi tutulan eylem türlerini incelememizde fayda bulunmaktadır.

2.2.1. Oturma Grevi

Kanun'da aranan şekil ve usul şartlarına uymayan dolayısıyla yasa dışı grev kapsamında değerlendirilen oturma grevi, işçi statüsünde çalışanların işlerini terk etmeksizin, işyerinde iş saatlerini çalışmadan, oturarak geçirmeleri şeklinde gerçekleşen grev türüdür³⁸¹. Tam grevin bir türü olarak ele alınan oturma grevinin önemli özelliği işveren üzerinde oldukça güçlü bir baskının kurulmasına olanak vermesidir³⁸². Özellikle bu durum işyeri işgali niteliği kazanan uzun süreli oturma grevlerinde söz konusudur. Ancak uluslararası hukuk alanında, grev esnasında gerçekleşen işyeri işgali, grev hakkı kapsamında değerlendirilmeyip, daha çok kanun dışı eylem olarak kabul görmektedir³⁸³.

³⁷⁷Tuncay, (Yapılan Düzenlemeler), s. 78.

³⁷⁸Aktay, (İş Hukuku), s. 340.

³⁷⁹Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 408-409; Melda Sur, "Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanunun Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. M. Polat SOYER'e Armağan, Cilt: 15, Özel Sayı, 2013, (Uluslararası Normlar), s. 273.

³⁸⁰Sur, (Toplu İlişkiler), s. 409.

³⁸¹Koray, s. 162; Esener, (İş Hukuku), s. 595.

³⁸²Tunçomağ ve Centel, s. 451.

³⁸³Murteza Aydemir, **Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Grev Hakkı ve Lokavtın Sınırları**, Selülöz-İş Sendikası eğitim Yayınları:12, İstanbul, 2001, (Lokavtın Sınırları), ss. 116-117.

2.2.2. Kısa Süreli Grevler

Yasal grevden farklı olarak işçilerin bir-iki saat önceden işlerini bırakmaları ya da geç iş başı yapmaları durumlarında “kısa süreli grev” söz konusu olmaktadır. Bu tür grevde örneğin; işçiler, işi çalışma süresi başlamadan terk etmekte ya da başlama saati geçtikten sonra iş başı yapmaktadırlar. Ancak sonraki gün başlama saatinde işe gelerek yeniden çalışmaya devam etmektedirler³⁸⁴.

İşçilerin iş bırakma eylemlerinin grev olarak nitelendirilmesi için iş terkinin süresine ilişkin 6356 sayılı Kanun’da bir hüküm bulunmamakla birlikte doktrinde eylemin grev olarak nitelendirilip, nitelendirilmeyeceğine dair yaklaşımlar farklılık göstermektedir. Özellikle uygulamada eylemin grev olarak nitelendirilebilmesi için iş bırakma eyleminin devam süresi pek önem arz etmemektedir. Nitekim bu noktada Narmanlıoğlu’na göre eylem kısa süreli de olsa işçilerin aralarında anlaşmaları veya bir kuruluşun kararına uymaları halinde iş bırakma grev olarak kabul edilmelidir³⁸⁵.

Sur’a göre grev için aranan diğer şartların varlığı halinde kısa süreli iş bırakma grevdir³⁸⁶. Oğuzman’a göre ise verimi etkilemeyen kısa süreli iş bırakma eylemi tek seferlik ise hem grev hem de verimi düşürme suçunu oluşturmayacaktır. Böyle bir eylem ancak işvereni hedefleyen bir toplu protesto niteliği taşıyacaktır³⁸⁷. Benzer bir şekilde Tuncay ve Kutsal da kısa süreli ve protesto niteliği taşıyan iş bırakma eylemlerinin grev kapsamında değerlendirilmesini doğru bulmamaktadır³⁸⁸. Sur’a göre kanunda belirtilen koşullara ve izlenmesi gereken yöntemlere göre yapılmayan oldukça kısa süreli iş bırakma eylemi verimi düşürücü bir etkiye sebebiyet vermediyse kanun dışı grev sayılmayacak ve verimi düşürme eylemlerine uygulanan cezai yaptırımlara tabi tutulmayacaktır³⁸⁹. Kamu hizmetlerinde verimliliğin esas olduğu düşünüldüğünde bu durum kamu görevlilerinin kısa süreli iş bırakma eylemlerini ve eylemlere olan yaklaşımı daha da önemli kılmaktadır.

Kamu görevlilerinin sendika kararına uyarak sıklıkla başvurduğu kısa süreli iş bırakma eylemleri konusunda Yargıtay Ceza Genel Kurulu’nun 2000 tarihli kararı

³⁸⁴Reisoğlu, s. 289; Koray, s. 162; Esener, (İş Hukuku), s. 595.

³⁸⁵Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 587.

³⁸⁶Sur, (Toplu İlişkiler), s. 412.

³⁸⁷Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 151.

³⁸⁸Tuncay ve Kutsal, s. 360.

³⁸⁹Sur, (Grev Kavramı), s. 64.

önemlidir. Söz konusu kararda ILO mevzuatının kamu görevlisi statüsündekilere sendikal örgütlenme hakkı tanıyan 151 ve 87 sayılı Sözleşmeleri'nin grev, iş yavaşlatma ve işin terk edilmesi gibi toplu eylem haklarını tanımadığına vurgu yapılmıştır. Bu doğrultuda Yargıtay Ceza Genel Kurulu, sendika kararına uyularak gerçekleştirilen kısa süreli iş bırakma eylemini “grev” olarak nitelendirmiştir. Ancak mevzuatımızda kamu görevlilerine grev hakkı tanıyan yasal düzenlemelerin yapılmadığına da dikkat çekmiştir. Kurul, gerek 657 sayılı DMK'nın gerekse 765 sayılı TCK'nın iş bırakma eylemini yasakladığını gerekçe göstererek kısa süreli iş bırakma eyleminin “suç” olduğu yönünde karar vermiştir³⁹⁰. Kamu görevlilerinin kısa süreli iş bırakma eylemlerinin suç olmaktan çıkıp, mazeret kapsamında ele alındığı aşamaya geçişin sağlandığı 2000'li yıllarda mahkeme içtihatlarının değişimi önemli olduğu için konu ayrıca değerlendirilecektir.

2.2.3. Genel Grev

Doktrinde üzerinde uzlaşılan tek bir tanıımı bulunmamakla birlikte yapılan bir tanıma göre genel grev, “ülke genelinde ya da bir iş kolunda veya mesleki anlamda birbirlerine yakınlıkları olan iş kollarında, sendika üst kuruluşlarının greve gitmesi” durumudur³⁹¹. Bir başka tanıma göre sadece bir işletme ya da işkolunda değil tüm işkollarında üretimin toplu bir şekilde bırakılmasına yönelik eylem genel grev olarak nitelendirilmektedir³⁹². En genel anlamıyla genel grev, “belirli veya belirsiz süreli olarak, bir ülkenin bütününde veya bir bölgesinde tüm iş kollarında ya da birkaç iş kolunda, işçilerin toplu olarak işi bırakmaları durumudur”³⁹³.

Genel grev yöneldiği amaç bakımından siyasi amaçlı ile sosyal ve ekonomik amaçlı grevler olmak üzere iki farklı grupta ele alınmaktadır. Genel greve siyasi bir boyut ve nitelik kazandıran siyasal iktidarı hedef almasıdır. Nitekim amacın anayasal

³⁹⁰Yarg. CGK., 7.3.2000, E. 2000/4-25, K. 2000/44'dan aktaran Öner Eyrenci, “İş Hukuku Açısından Uluslararası Hukuk-Ulusal Hukuk İlişkisi ve Yargı Kararları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:74, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan Sayısı, 2016, (Yargı Kararları), s. 388; Aydan Ömür Surlu, “İnsan Haklarının ve AİHS'nin Yargıtay İçtihatlarına Yansıması”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:22, Sayı:87, 2010, s. 172.

³⁹¹Gürçay, s. 138.

³⁹²Ümit Seyfettinoğlu, Mehmet Mert ve Damla Duman Ayanoglu, “Türkiye’de Grevler ve İşsizlik”, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu-Bildiriler**, 22-23.10.2009, Akdeniz Üniversitesi, Antalya, 2009, s. 434.

³⁹³Koray, s. 162.

düzeyde yeni haklar edinme, var olan düzeni koruma ya da değiştirme gibi boyutlara yönelmesi halinde ise gerçek bir siyasi genel grevin varlığı söz konusudur. Ancak sosyo-ekonomik eşitsizlikler karşısında gelir dağılımında adaleti sağlama ve çalışma şartlarını iyileştirme maksadı güdülüyorsa bu durumda ekonomik ve sosyal amaçlı bir genel grevden söz edilebilecektir³⁹⁴. Bu tür bir genel grev ise ancak ve ancak siyasi otoriteyi etkilemeye yönelmesi halinde siyasi bir nitelik kazanacaktır³⁹⁵.

2.2.4. Dayanışma Grevi (Sempati Grevi)

Dayanışma ya da sempati grevi, işçilerin işverenlerine karşı değil, bir başka iş yerinde çalışan işçilerce çalışma koşulları ile sosyo-ekonomik durumlarını düzeltme ve güvenceye alma gayesi ile başlatılan bir grevi desteklemek adına işi bırakmaları durumudur³⁹⁶. Dolayısıyla ilk ve esas grevi desteklemek amacıyla yapılan ve bu nedenle ikincil olma özelliği gösteren dayanışma grevinde, grevi destekleyen işçiler ekonomik ve mesleki bir amaç gütmedikleri gibi kendi lehlerine bir hak veya menfaat talepleri de söz konusu değildir³⁹⁷. Ancak grevin yöneltildiği işverenlerin öteki işverenler üzerinde baskı uygulamaları gibi bir ihtimalde dayanışma grevinin getirilerinden biridir. İşverenin bünyesinde çok sayıda işyeri barındırdığı durumlarda ise örneğin; Devlet ya da İktisadi Devlet Teşekkülleri'nde dayanışma grevine gidilmesi grevin etki ve sonuçlarının büyük olmasıyla neticelenebilmektedir³⁹⁸.

2.2.5. Uyarı (İhtar) Grevi

Mücadele grevinin bir çeşidi olan uyarı grevi, işvereni bir uygulamadan ya da aldığı karardan caydırmak maksadıyla yapılan ve önceden uygulanacağı süre belirtilerek gidilen grevdir³⁹⁹. 2000'li yıllarda kamu görevlilerinin sendika kararına uyarak mali ve sosyal durumlarını düzeltmek adına gerçekleştirdikleri kısa süreli "iş

³⁹⁴Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 349.

³⁹⁵Koray, s. 163; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 349.

³⁹⁶Esener, (İş Hukuku), s. 596; Sur, (Grev Kavramı), s. 124; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 159; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 420.

³⁹⁷ Tunçomağ ve Centel, s. 453; Gürçay, s. 138.

³⁹⁸Reisoğlu, s. 290.

³⁹⁹Tunçomağ ve Centel, s. 455; Koray, s. 162.

bırakma” ve “uyarı grevine” mahkemelerin yaklaşımı önemli olduğu için konu üçüncü bölümde değerlendirilecektir.

2.2.6. İş Yavaşlatma Grevi

İş yavaşlatma grevi, işçilerin çalışma gidişatında yavaşlama ya da düşme meydana gelmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır⁴⁰⁰. Bu tür grevde çalışma eylemine devam edilmesine rağmen işçilerin yavaş tempoda çalışmalarına bağlı olarak üretimde düşüş meydana gelebilmektedir⁴⁰¹. Dolayısıyla bu tip grevler işçiler için önemli ücret kayıplarına yol açmazken örneğin; ücretin parça başına alındığı işlerde çalışanlar açısından yarattığı bu kayıp daha fazla olabilmektedir⁴⁰².

Esener’e göre işin bırakılması halinde grev söz konusu olmaktadır. Bundan dolayı işçilerin iş bırakmadan gerçekleştirdikleri işi yavaşlatma eylemi grev sayılmamaktadır⁴⁰³. Başka bir görüşe göre ise tamamen bırakılma olgusu taşımayan bir iş aksatma eylemi, toplu bir şekilde vuku bulsa dahi kanun dışı grev kapsamında değerlendirilmemelidir. Eylemin, işçinin iş görme ve bağlılık borcuna aykırılık teşkil ettiği kabul edilip, eyleme onun yaptırımı uygulanmalıdır⁴⁰⁴. Kamu görevlileri açısından ise kamu hizmetlerinin sürekliliği ve verimliliğinin esas olması sebebiyle hizmetlerin yavaşlatılması ve aksatılmasına sebebiyet verebilecek eylemler 657 sayılı DMK tarafından yasaklanarak (md.26) yaptırıma bağlanmıştır (md.125/E-a). 5237 sayılı TCK ise “kamu görevinin terki veya yapılmamasını”, kamu hizmetlerinin yavaşlatılmasını cezai yaptırıma bağlamıştır (md.260). Ancak TCK’ya göre mali ve sosyal haklarla ilgili geçici ve kısa süreli iş bırakma ve yavaşlatma eylemleri kamu hizmetlerini aksatmayacak bir nitelikte ise kamu görevlilerine verilecek cezada indirimle gidilebileceği gibi cezada verilmeyebilir (md.260/2).

⁴⁰⁰Sur, (Grev Kavramı), s. 51.

⁴⁰¹Tunçomağ ve Centel, s. 451; Reynaud, s. 18; Sur, (Grev Kavramı), s. 51.

⁴⁰²Koray, s. 162.

⁴⁰³Esener, (İş Hukuku), ss. 597-598.

⁴⁰⁴Tuncay ve Kutsal, s. 360.

2.2.7. Siyasi Grev

Grev yelpazesinde grevler ya siyasi ya ekonomik ya da ekonomik ve siyasi grevlerin iç içe geçtiği bir görünüme sahiptir⁴⁰⁵. Bu nedenle siyasi grev kavramı taşıdığı anlam ve tabii olduğu hukuki rejim açısından oldukça karmaşık bir olgu olması itibarıyla çokça tartışılan ve ayrıca ele alınması gereken bir konudur⁴⁰⁶. Kanun dışı grevin en kapsamlı ve sık görülen şekli olarak değerlendirilen siyasi grevin tasnifinde ve kanun dışı grev kategorisinde sınıflanmasında belirleyici unsur “amaç”tır⁴⁰⁷. Bu noktada siyasi grev, yeni bir politikanın uygulanması, alınan bir karardan dönülmesi ya da yeni bir kararın alınması doğrultusunda yasama organı, kamu idarelerini ya da hükümeti hedef alan grevdir⁴⁰⁸. Siyasi grevin en belirgin özelliği mesleki amaçlar içermeyip, doğrudan siyasi otoritenin kararlarını veya kamusal hizmetlerin işleyişi ile kanuni düzenlemeleri veya kurulu düzeni etkileme amacına hizmet etmesidir⁴⁰⁹. Dolayısıyla böyle bir grevde temel hedef işçi statüsünde çalışanların ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltmek değil, devlet veya bir kamu organını belirli bir amaca zorlamaktır⁴¹⁰. Tanımlarda görüldüğü üzere siyasi grevde mücadelenin gerçek muhatabı sosyal taraflar değil, devletin bizzat kendisidir⁴¹¹.

Anayasa ve 6356 sayılı Kanun’da yapılan değişikliğe rağmen açıkça tanınmayan ancak 6356 sayılı Kanun’daki grev tanımına uymayan dolayısıyla yasa dışı grev kapsamında değerlendirilen siyasi grev konumuz açısından üç boyutlu bir sorun alanına işaret etmektedir. İlk sorun hukuk sistemimizde yasa dışı grev kapsamında değerlendirilen siyasi maksatlı iş bırakmaların grev kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. İkinci sorun üzerinde sıklıkla tartışılan söz konusu eylemlerin meşru sayılıp sayılmayacağı meselesidir⁴¹². Üçüncü sorun ise kamu

⁴⁰⁵Seth Kupferberg, “Political Strikes, Labour Law and Democratic Rights”, **Virginia Law Review**, Cilt:71, Sayı:5, 1985, s. 694.

⁴⁰⁶Sur, (Grev Kavramı), s. 125.

⁴⁰⁷Sur, (Grev Kavramı), s. 126; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 700; Ünal Narmanlıoğlu, “Belli Başlı Kanun Dışı Grev Tipleri”, **Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No:81**, İzmir, 1997, (Grev Tipleri), ss. 8, 14, 15.

⁴⁰⁸Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 157; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 419.

⁴⁰⁹Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 158; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 172; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701.

⁴¹⁰Gürçay, ss. 137-138; Tunçomağ ve Centel, s. 454.

⁴¹¹Tunçomağ ve Centel, s. 454.

⁴¹²Narmanlıoğlu, (Grev Tipleri), s. 15.

görevlilerinin mesleki yararlarını korumak ve düzeltmek adına bavurdıkları mesleki amaç taşıyan iş bırakma eylemlerinin grev sayılıp sayılmayacağı ve siyasi niteliğe haiz olup olmadığının açıklığa kavuşturulmasıdır. Bunun temel nedenlerinden biri idarenin insan ve hareket unsurunu oluşturan kamu görevlilerinin politik faaliyetlerin kapsamının dışında bırakılmasıdır. Bir diğer nedeni ise kamu görevlileri açısından 657 sayılı DMK'nın grev, iş yavaşlatma, boykot gibi eylemlere katılmayı ve bu maksatlarla göreve gelmemeyi, bunları teşvik etmeyi ve yardımda bulunmayı yasaklayıp, yaptırıma bağlamasıdır. Dolayısıyla konuya ancak Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar ile açıklık getirilebilir. Bu nedenle konu “siyaset yasağı” başlığı altında ayrıca değerlendirilecektir.

2.2.8. Hak Grevi- Menfaat Grevi

“İş uyuşmazlığı” deyimini, “işverenler ile işçiler ya da bunların kurmuş oldukları mesleki örgütler arasında iş ilişkisi ve çalışma koşulları ile ilgili bir sorundan dolayı cereyan eden anlaşmazlıkları” ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. İş uyuşmazlıkları tarafları bakımından bireysel ve toplu, nitelikleri bakımından ise hak ve menfaat uyuşmazlıkları şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır⁴¹³. Bireysel iş uyuşmazlığı, işçi ve işveren arasında hizmet sözleşmesi nedeniyle vuku bulan bir uyuşmazlık türüdür⁴¹⁴. Temel meselesi ortak hak ve menfaatler olan toplu iş uyuşmazlığı terimi ise işveren, işverenlerin kurduğu sendikalar ile işçi sendikaları arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları ifade etmektedir⁴¹⁵. Bireysel iş uyuşmazlığında taraf tek bir işçi iken, durumun daha farklı olduğu toplu iş uyuşmazlığında taraf bir grup işçidir⁴¹⁶.

Çalışma şartlarını geliştirmeyi amaç edinen ve doğrudan ya da dolaylı olarak işçi ve işvereni ilgilendiren iş uyuşmazlıkları sosyal politika alanının temel meselelerinden biridir. Bu durum iş uyuşmazlıklarının gerek tarafları ve konusu

⁴¹³Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 516.

⁴¹⁴Kenan Tunçomağ, **Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaştırma ve Tahkim**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973, s. 3; Tunçomağ ve Centel, s. 415.

⁴¹⁵Turhan Esener, **İş Hukukunda Uyuşmazlıkların Barış Yolu ile Çözümü**, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1970, (Çözümü), s. 1; Metin Kutal, “Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözümlemesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, (İş Uyuşmazlıkları), s. 220; Tunçomağ, s. 3; Tunçomağ ve Centel, s. 415.

⁴¹⁶Kutal, (İş Uyuşmazlıkları), s. 220.

gerekse kendilerine has barışçı ve müdahaleci çözüm vasıtalarını beraberlerinde getirmelerinden kaynaklanmaktadır. Toplu pazarlık düzeninde uyuşmazlığı gidermede etkinlik sağlayamadığı gibi karşı taraf üzerinde baskı oluşturmamayan barışçı çözüm araçlarının gayesi çalışma barışını sağlamaktır. Ancak tüm barışçı yollar denendiği halde giderilemeyen toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde tesirli bir işlev yüklenen mücadeleci çözüm araçları karşı taraf üzerinde hukukun meşru kabul ettiği ekonomik bir baskı kurar. Bu sayede tarafı anlaşmaya zorlar. Dolayısıyla uyuşmazlığın giderilmesinde en etkili iş mücadelesi aracı olan grev, toplu pazarlık sisteminin doğal bir gereğidir⁴¹⁷. Bu nedenledir ki grev hakkı, toplu iş uyuşmazlıklarının çözümü için gerekli görülen bir haktır⁴¹⁸. Toplu iş uyuşmazlığı niteliği bakımından bünyesinde yalnızca menfaat (çıkar) değil, aynı zamanda hak uyuşmazlıklarını da barındıran geniş içerikli bir kavramdır⁴¹⁹.

Hukuki bir nitelik taşıyan toplu hak uyuşmazlıkları, toplu sözleşme düzeni kurulduktan sonra, ekonomik bir niteliğe sahip olan menfaat uyuşmazlıkları ise toplu sözleşme düzeni kurulmadan önce ortaya çıkan uyuşmazlık halidir⁴²⁰. Mahkemeler vasıtasıyla çözülen⁴²¹ hak uyuşmazlığı, *“iş ilişkisi içindeki taraflardan birinin, diğerinin hakkını ihlal etmesi yüzünden vuku bulan ve çözümün taraflar arasındaki sözleşme veya mevzuatta yer aldığı uyuşmazlık”* halidir⁴²². Taraflardan birinin toplu iş sözleşmesi veya mevzuat düzenlemelerinde yer alan bir hükmü hatalı yorumlaması ya da diğer tarafın söz konusu düzenlemeler ile tanınan bir hakkı eksik ya da hiç uygulamaması halinde hak uyuşmazlığı söz konusu olabilmektedir⁴²³. Bu durumda ortaya çıkan uyuşmazlıkta anlaşmaya varılamazsa gidilen grev hak grevidir⁴²⁴.

Menfaat uyuşmazlığı ise iş ilişkisi içerisindeki işçi ve işverenlerin çalışma koşullarını ilgilendiren mevcut bir şartın lehlerine yeniden düzenlenmesi ya da taraflardan birinin bu yöndeki değişiklik isteği ile tarafların bu istemlerin güvenceye alınması noktasında anlaşamaya varamamaları halinde söz konusudur. Örneğin;

⁴¹⁷ Kabakçı, (Grev), ss. 8, 9, 16, 17, 19; Gürçay, s. 127.

⁴¹⁸ Esener, (Çözümü), s. 3.

⁴¹⁹ Esener, (Çözümü), s. 3; Tunçomağ, s. 58; Ekmekçi, s. 349.

⁴²⁰ Esener, (İş Hukuku), ss. 542-543.

⁴²¹ Tuncay ve Kutsal, s. 313; Ekmekçi, s. 350.

⁴²² Kemal Oğuzman, **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt (Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu’nun Sistematiik Tetkiki)**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yayın No:42, Ankara, 1964, (Sistematiik Tetkiki), s. 1-2.

⁴²³ Esener, (İş Hukuku), ss. 542; Kabakçı, (Grev), s. 10; Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, ss. 647-648.

⁴²⁴ Koray, s. 161; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 350.

ücretlerde artış yapılması veya izin sürelerinin arttırılması gibi çalışma şartlarının iyileştirilmesini veya yeni bir hakkın tanınmasını içeren düzenlemelere gidilmesi istemi üzerinde anlaşmaya varılamaz ise menfaat uyuşmazlığı vuku bulmaktadır⁴²⁵. Bu durumda tarafların başvurdukları grev ise menfaat grevidir.

Hukukumuzdaki düzenlemeye göre Anayasa (md.54/1) ve 6356 sayılı Kanun (md.58/2) tarafların hak uyuşmazlıklarında greve gitmesine izin vermemektedir⁴²⁶. Anayasa’da ve 6356 sayılı Kanun’da işçilerin yalnızca toplu iş sözleşmesinin yapıldığı sırada vuku bulan uyuşmazlıklarda greve gidebilecekleri düzenlenmektedir. Böylece grev hakkını yalnızca menfaat grevi yönünden güvenceye alan Anayasa ve 6356 sayılı Kanun hak grevine giden yolu kapatmıştır⁴²⁷. Sonuç olarak hukukumuzun izin verdiği toplu iş uyuşmazlığı menfaat uyuşmazlığıdır ve bu uyuşmazlık ya hakem yoluyla ya da grev yoluyla çözülebilecek bir uyuşmazlık türüdür⁴²⁸.

2.3. GREV HAKKININ DİĞER SENDİKAL HAKLARLA İLİŞKİSİ

Sendika özgürlüğü, grev ve toplu pazarlık haklarını da bünyesinde barındıran bir sosyal haklar demetidir⁴²⁹. Bu sosyal haklar demeti içerisinde toplu pazarlık ve grev hakları sendika hakkına kolektif bir hak niteliği kazandıran ve aynı zamanda onun sosyal mahiyetini ön plana çıkaran haklardır⁴³⁰. Nitekim endüstri ilişkileri sistemi içerisinde işçilerin sendikalar bünyesinde örgütlenmesi ve bu sendikalar vasıtasıyla toplu pazarlık sisteminin sürdürülmesi halinde ancak grevden söz edilebilir⁴³¹. Böyle bir sistemde örgütlenme özgürlüğünü ve toplu pazarlığın gücünü etkili kılan şey grev hakkı ve teminatıdır. Dolayısıyla grev hakkı olmadan bu hakların işlerlik kazanması söz konusu değildir⁴³². Nitekim grev hakkının kullanımına getirilecek her türden

⁴²⁵Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, s. 647; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 519; Kabakçı, (Grev), ss.10-11; Talat Canbolat, “6356 Sayılı Kanunda Barışçıl Çözüm Yolu Olarak Arabuluculuk”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, s. 251.

⁴²⁶Tunçomağ ve Centel, s. 458; Tuncay ve Kutsal, s. 366; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 616-617.

⁴²⁷Özveri, ss. 20-21; Ekmekçi, s. 351.

⁴²⁸Ekmekçi, s. 350.

⁴²⁹Pekin, ss. 40- 41.

⁴³⁰Yarsuvat, s. 77.

⁴³¹Nusret Ekin, **Endüstri İlişkileri**, 6. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 129.

⁴³²Sayım Yorgun, “Sosyal Politika Açısından 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, (Sosyal Politika), s. 374.

“Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine grev hakkı veya lokavttan vazgeçilmesine veya bunların kısıtlanmasına dair konulacak hükümler geçersizdir” (md.66/1) hükmü ile 6356 sayılı Kanun grev

kısıtlamanın diğer sendikal hakların serbest bir şekilde kullanımına engel teşkil edeceği de bir gerçektir⁴³³. Zira bu anlamda kamu görevlileri açısından büyük önem arz eden Demir/Baykara Kararı, sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarının bölünmezliğine ve birbirlerine olan bağımlılıklarına hukuki düzeyde bağlayıcılık kazandırması açısından oldukça önemlidir⁴³⁴. Karara dair ayrıntılı bilgiye, toplu eylem hakkı ve grev ilişkisine ilişkin değerlendirme kapsamında ayrıca yer verilecektir.

2.3.1. Grev Hakkı-Sendika Hakkı İlişkisi

Grev hakkı, sendika hakkı ile yakından ilgili ve ona sıkı sıkıya bağlı bir hak⁴³⁵. Buna rağmen grev hakkını sendika özgürlüğü ile bağdaştırmayıp ayrı tutan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Ancak bunların sadece teorik düzeyde kalan ve pratikte anlamını yitiren yaklaşımlar olduğunu söylemek mümkündür⁴³⁶. Nitekim ülkelerdeki farklı uygulamalara rağmen grev hakkı, sendikal örgütler için evrensel olarak kabul gören bir eylem aracıdır⁴³⁷. Zira ILO denetim organları, grev hakkını 87 sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz ve kaçınılmaz doğal bir uzantısı olarak görmektedir. Çünkü ILO'ya göre “örgütlenme özgürlüğü” terimi yalnızca ifade özgürlüğünü tanımlamakla kalmaz. Aynı zamanda ifade özgürlüğü bağlamında işçilerin mesleki menfaatlerini arttırmak adına işverene karşı gerçekleştirdikleri eylemleri de kapsayan oldukça geniş bir anlam taşımaktadır⁴³⁸. Bundan dolayıdır ki sendika hakkının temelinde emekçilerin çalışma koşullarını geliştirme ve yararlarını savunma amacı ve bu amaçlara hizmet eden toplu eylemlerde bulunma anlayışı da yatmaktadır⁴³⁹. Bu amaçlarla kurulan sendikalar hem çalışanların

hakkını güvence altına almıştır. Sur'a göre söz konusu madde hükmü grev hakkının teminatını güçlendirerek koruma altına almaktadır. Bkz: Melda Sur, “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, (Normlar Açısından Değerlendirilmesi), s. 351.

⁴³³Yarsuvat, s. 82.

⁴³⁴Mesut Gülmez, “Sendikal Hakların Bölünmezliği: “Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur””, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:26, 2010, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), ss. 24-40.

⁴³⁵Cahit Talas, “Harp Sonu Anayasalarında Sosyal Haklar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:3, 1956, (Sosyal Haklar), s. 300.

⁴³⁶Yarsuvat, s. 81.

⁴³⁷Gernigon, Otero ve Gurdo, s. 57.

⁴³⁸Janice R. Bellace, “The ILO and The Right to Strike”, **International Labour Review**, Cilt:153, Sayı:1, 2014, ss. 30, 35, 65.

⁴³⁹Esener, (İş Hukuku), s. 270.

hem de kendi üyelerinin menfaatlerini toplu pazarlık mekanizmasıyla gerçekleştirme ve faydalarını attırma amacına özgülenmiş örgütlerdir⁴⁴⁰. Bu amaçları doğrultusunda hareket etmeleri ve işverenler tarafından tanınmaları bir gaye olmakla birlikte, sosyo-ekonomik koşulları iyileştirmeleri ve gözetmeleri ara ara başvurdukları bir mücadele aracı olan grev ile mümkündür⁴⁴¹. Sendika hakkı ile grev arasında kurulan bu bağ sendikaların varoluş ve “amaç” ögesinin de doğal bir neticesidir. Bu durum sendikayı sırf kurulmuş olmaktan uzaklaştıran, bir anlamda sendika yapan, gerektiğinde üyelerinin menfaatlerini muhafaza etmek üzere toplu pazarlık ve grev haklarına başvurabilmesinin bir gereğidir⁴⁴². Aksi halde sendikaları diğer tüzel kişilerden ayırmak mümkün olmayacaktır. Nitekim Gülmez’in ifade ettiği gibi toplu sözleşme ve grev haklarının olmadığı bir çalışma siteminde “sendika hakkı, özünden yoksundur”⁴⁴³.

2.3.2. Grev Hakkı-Toplu Pazarlık İlişkisi

Endüstri ilişkileri sisteminde kurulu olan düzen, grevi de kapsayan sendikal haklar üçlüsü üzerinden şekillenen bir oluşumdur. Kolektif sendikal haklar bütününden varlığını alan bu sistem, işçilerin kurdukları örgütler vasıtasıyla işverenlerle toplu iş sözleşmesi imzalamaları ve gerektiği zaman topluca işi terk etmeleri suretiyle karşı taraf üzerinde baskı oluşturmalarına imkân tanıyan bir şekilde işlemektedir⁴⁴⁴. Bu nedenle gerek endüstri ilişkileri gerek işçi-işveren ilişkileri sistemi grevin bu ilişkiler sisteminin bir parçası olduğu bir yapı meydana getirmektedirler⁴⁴⁵. Bu noktada işçilere kolektif açıdan koruma sağlayan ve düzeni sağlama amacı güden tek sistem olan ve toplu iş sözleşmesi özerkliği olarak ifade edilen bu düzenin en belirgin özelliği, özgünlüğünü grev ve lokavt gibi yapı taşlarından almasıdır⁴⁴⁶.

⁴⁴⁰Ekin, ss. 98-99.

⁴⁴¹Talas, (Sosyal Haklar), s. 301; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 345.

⁴⁴²Mesut Gülmez, “Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:18, Cilt:3, 2008, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), s. 142.

⁴⁴³Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), s. 9.

⁴⁴⁴Kabakçı, (Grev), s. 1; Devrim Ulucan, “Toplu İş İlişkileri Yasa Taslağı ile Kolektif İş Hukuku Alanında Önerilen Bazı Değişiklikler”, **Osman Güven Çankaya’ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2010, (Bazı Değişiklikler), ss. 234-235; Devrim Ulucan, “Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki ve Uygulamaya İlişkin Güncel Sorunları”, (Ed. Öner Eyrenci ve diğerleri), **Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları**, Kent Basımevi, 1987, (Güncel Sorunları), ss. 175-176.

⁴⁴⁵Reynaud, s. 42.

⁴⁴⁶Kabakçı, (Grev), s. 2.

Duran'ın ikiz haklar olarak ifade ettiği grev ve toplu pazarlık hakları biri bulunmadıkça diğ erinin herhangi bir anlam ifade etmediği, birbirini tamamlayan haklardır⁴⁴⁷. Tarihsel sürece bakıldığında da ani bir baş kaldırı eylemi olmaktan çıkan grevin, zamanla istemlerin kazanıma dönüştüğü aşamalardan biri olan toplu pazarlığın eksik yönlerini kapatıp tamamlayıcısı halini aldığı görülmektedir⁴⁴⁸. Gelinen aşamada ise grev hakkı bir nevi toplu pazarlık hakkının müeyyidesi, toplu pazarlık hakkı ise silah gibi görülüp negatif anlamlar yüklenen grev eyleminin sosyal barışı sağlama unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁴⁹. Nitekim toplu pazarlık kavramı, salt toplu görüşme aşamasındaki görüşme taktik ve yöntemlerinden ibaret değildir. Aynı zamanda toplu iş ilişkileri alanını ilgilendiren istemlerin belirtilmesi ve tekliflerin saptanması, görüşme ve uyuşmazlık aşamaları ile arabuluculuk faaliyetleri (barışçı çözüm aşaması) ve grev ile lokavt aşamalarını da kapsayan bu anlamda süreklilik arz eden bir müzakere sürecidir⁴⁵⁰. Nitekim kurumsal ilişkiler bütünü olan toplu pazarlık sisteminin yalnızca toplu sözleşmelerin müzakere ile sonuçlandırılmasını değil, ayrıca grevi de içeren bir süreç olduğu görülmektedir⁴⁵¹.

Grevin toplu sözleşme sistemi içerisinde sendikalara üyelerinin menfaatlerini gerçekleştirebilme imkânı sağlayan en etkin araç olduğu açıktır⁴⁵². Zira sendikaların işveren karşısında konumlarının güçlendirilmesi, taleplerinin kazanıma dönüştürülmesi ancak ellerinde işverene karşı kullanabilecekleri bir gücün varlığına bağlıdır. Bu gücün kaynağı ise iş bırakma eylemleridir. Bu noktada grevin bir baskı aracı olarak kullanılabilirliği, talepleri kazanıma dönüştüren toplu pazarlığın önemli bir koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir yandan grev, toplu pazarlık sürecinde hem işçilerin eşit olamadıkları işveren karşısında pazarlık güçlerini hem de ekonomik zorlamalara karşı direnme şanslarını eşitlemeye yardımcı olmaktadır.

⁴⁴⁷Lütfi Duran, "İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu ile Sendika ve Grev Hakları", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:33, Sayı:1-2, 1967, s. 44.

⁴⁴⁸Reynaud, ss. 42-49.

⁴⁴⁹Duran, s. 44; Yarsuvat, ss. 18-79.

⁴⁵⁰Toker Dereli, "Sosyal Diyalog ve Toplu Pazarlık için Görüşme Becerileri (Toplu Pazarlık Taktik Ve Teknikleri)", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:72, 2017, (Sosyal Diyalog), s. 145; Tunç Demirbilek, **Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu-Teorik Esaslar-Hazırlık ve Yürütüm Aşamaları-Strateji ve Taktikler**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları: 28, İzmir, 1996, ss. 1-2; Adnan Mahiroğulları, "Türkiye'de Toplu Pazarlık Düzeninin Gelişme Aşamaları ve Temel Özellikleri", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2000, (Toplu Pazarlık), s. 689.

⁴⁵¹ Mahiroğulları, (Toplu Pazarlık), s. 689; Melvin W. Reder ve George R. Neumann, "Conflict and Contract: The Case of Strikes", **Journal of Political Economy**, Cilt:88, Sayı:5, 1980, s. 870.

⁴⁵² Ekin, s. 142.

Özellikle işçilerin çalışma şartlarını lehlerine değiştirmeleri ve amaçlarına ulaşmaları ya da eşit olmayan bir ücret pazarlığında toplu olarak emeklerini çekmek suretiyle baskı uygulamaları buna olanak sağlamaktadır. Nitekim doktrinde de grevsiz toplu pazarlık hakkının etkin olamayacağı grevin anlaşmazlıkla sonuçlanan toplu pazarlık sürecinin zorunlu bir parçası olduğu belirtilmektedir⁴⁵³.

Sonuç olarak diyebiliriz ki çalışanlar açısından grev hakkının olmadığı bir ortamda toplu pazarlık hakkı “toplu dilencilik hakkından” fazlasını ifade etmeyecektir⁴⁵⁴. Aynı zamanda grev hakkına getirilen her türlü yasak ve sınırlamanın toplu sözleşme özerkliği alanını sınırlandırdığı ve her grev ertelemesinin de bu özerkliği ortadan kaldırdığı da bir gerçektir⁴⁵⁵.

2.4. TOPLU EYLEM HAKKI-GREV HAKKI İLİŞKİSİ

2.4.1. Toplu Eylem Hakkı-Grev İlişkisi

Toplu eylem kavramı farklı ancak içerik yönünden benzer iradelerin tek bir irade etrafında birleşmesi olarak tanımlanmaktadır⁴⁵⁶. Tek bir tanımı olmayan toplu eylem hakkı ise işçilerin, çalışma şartları üzerinde olumsuz yönde etkiler doğuran uygulamalar ve alınan kararlar karşısında topluca direnmeleri durumudur⁴⁵⁷. Bir başka tanıma göre ise toplu eylem hakkı, işçilerin tamamen sosyo-ekonomik hak ve çıkarlarını korumak amacıyla aleyhlerine olan uygulamalara karşı başvurdukları demokratik bir hakkın kullanımı niteliği taşıyan, geçici ve kısa süreli nitelikteki protesto eylemlerini ifade etmektedir⁴⁵⁸. Grev hakkı toplu pazarlık hakkını

⁴⁵³Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 553, 554, 555; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 400; Samuel Estreicher, “Collective Bargaining or “Collective Begging”?: Reflections on Antistrikebreaker Legislation”, **Michigan Law Review**, Cilt:93, Sayı:3, 1994, ss. 593, 594, 601, 608; Nurşen Caniklioğlu, “Siyasi Grev ve Benzeri Eylemlerin Yasaklanmasına İlişkin Anayasal Düzenlemenin Kaldırılması ve Sonuçları”, **İşveren Dergisi**, 2010, (Siyasi Grev), s. 54; Koray, s. 159.

⁴⁵⁴Roger Blanpain, German Federal Labour Court (Bundesarbeitsgericht) Judgment, 10 June 1980 (Case 1 AZR 822/79)’den aktaran International Trade Union Confederation (ITUC), **The Right to Strike and ILO: The Legal Foundations**, Brussels, 2014, s. 15, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf , (15.07.2018).

⁴⁵⁵Ulucan, (Güncel Sorunları), s. 179.

⁴⁵⁶Dioguardi, s. 71’den aktaran Sur, (Grev Kavramı), s. 92.

⁴⁵⁷Ali Pir Kaya ve Ceyhan Güler, “Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:68, 2015, s. 106.

⁴⁵⁸A. Can Tuncay, “Karar İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:42, 2014, (Karar İncelemesi), ss. 277, 279, 280.

tamamlayan bir sendikal haktır. Dayanağını düşünce ve ifade özgürlüğünden alan ve bu sistemin bir parçası olan toplu eylem hakkı ise ifade özgürlüğünün toplu bir dışa vurum şekli olarak sendikal hakları dolayısıyla grev hakkını da içeren üst bir kavramdır⁴⁵⁹.

ILO sözleşmeleri ve denetim organları kararlarında doğrudan “toplu eylem” ibaresine yer verilmemektedir⁴⁶⁰. Ancak toplu eylem hakkı hukuki dayanağını ve temellerini, Türkiye’nin taraflarından biri olduğu uluslararası sözleşmeler ki bu sözleşmeler içinde grev hakkını da kapsayan toplu eylem hakkını düzenleyen Avrupa Sosyal Şartı ve bunun dışında ILO raporları ile AIHM kararlarından almaktadır⁴⁶¹. Grev hakkını düzenleyen ilk belge olma özelliğini taşıyan Avrupa Sosyal Şartı, “*menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve işverenlerin daha önce yapılan toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerle bağlı olmak koşuluyla grev hakkı dâhil, toplu eylem hakkını tanır*” (md.6/4) hükmü ile “hem grev hem de onu içeren toplu eylem hakkını” düzenlemiştir. Ancak toplu eylem hakkı “menfaat uyuşmazlıkları” ile sınırlı bir haktır. Hak uyuşmazlıkları bağlamında söz konusu iki hak Avrupa Sosyal Şartı tarafından güvence altına alınmamıştır⁴⁶². Toplu eylem hakkını grevi de içeren ancak grev hakkından daha fazlasını kapsayan üst bir kavram olarak ele alan Avrupa

⁴⁵⁹Berna Öztürk, “Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:51, 2016, ss. 1822-1825; Murat Engin, “Sendikal Hak ve Özgürlüklere İlişkin AIHS Hükümleri, AIHM Kararları ve Türk Hukuku”, **İş Hukukunda Güncel Sorunlar-5-**, Seçkin Yayınları, 2015, (Türk Hukuku), s. 157; Sevil Doğan, “Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi Grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:40, 2014, s. 314; Kaya ve Güler, ss. 106-107.

⁴⁶⁰Gülsevil Alpagut, “Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları-Yargıtay’ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:74, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan Sayısı, 2016, (Toplu Eylem), s. 856.

Ancak ILO denetim organları “barışçı toplu eylem hakkının” varlığını kabul etmektedirler. Bkz: Tankut Centel, “Metal Sektöründeki Son İş Bırakma Eylemleri Nedeniyle İşten Çıkarmalar”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı:36, 2016, (İşten Çıkarmalar), s. 11.

⁴⁶¹Doğan, s. 314; Kaya ve Güler, s. 106; Öztürk, s. 1821.

Bu noktada Kaya ve Güler, ILO sözleşmeleri ve denetim organları kararlarının toplu eylem hakkının dayanağını oluşturduğunu belirtmektedir. Bkz: Kaya ve Güler, ss. 106-107.

Ancak bu noktada doğrudan toplu eylem hakkı ifadesine yer verilmediğini belirten Alpagut ise bundan farklı olarak şunu ifade etmektedir: “*Toplu iş sözleşmesinin yapıldığı aşamada gidilen grev haricinde bir takım eylemlerin muhafaza edildiği, işin bütün olarak bırakılması haricinde değişik eylem türlerinin grev kavramı bağlamında değerlendirildiği saptanmış olup bu hususta ILO mevzuatında AIHS ve Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nde ele alınan toplu eylem hakkı ile önemli düzeyde uyuşan bir grev terimi*” benimsenmektedir. Bkz: Alpagut, (Toplu Eylem), s. 856.

⁴⁶²Mesut Gülmez, “Toplu Pazarlık ve Grev Hakları ve Türkiye”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolukyumu-Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), TODAİE Yayınları, No: 250, Ankara, 1993, (Grev Hakları ve Türkiye), ss. 119, 137,139.

Sosyal Şartı, çalışanlar tarafından gerçekleştirilen iş yavaşlatma, kurallı çalışma, boykot, abluka ve picketing gibi eylemleri de bu kapsamda değerlendirmektedir. Ancak ana mesele toplu eylemin bir biçimi olan, uygulamada en çok dikkat çeken ve açıkça tanımlanmayan grev hakkıdır⁴⁶³.

İnsan haklarının “bütünlüğü ve evrenselliği” ilkesini koruyan AİHM sendikal hakları AİHS md.11 kapsamında ele alarak toplu eylem hakkını sendika hakkının bir parçası, ifade özgürlüğünün ise doğal uzantısı niteliğinde bir hak olarak değerlendirmektedir⁴⁶⁴. Ancak doğaları gereği hiçbir hak ve özgürlük sınırsız değildir. Uluslararası düzenlemelerin bir hak kabul ettiği toplu eylem hakkı da yasal sınırları açık bir şekilde belirtilmemiş olmakla birlikte mutlak ve sınırsız bir hak değildir. Avrupa Sosyal Şartı md.31’e göre “devletin güvenliği, kamu güvenliği, halkın sağlığı ile ahlaki haller ve grevle ilgisi olmayan hak ve özgürlükleri korumak” adına toplu eylem hakkına ve dolayısıyla grev hakkına sınırlandırmalar getirilebilir⁴⁶⁵. Aynı zamanda toplu eylem hakkının hem ulusal hem de uluslararası düzenlemelere uygunluğu bir takım kriterlerin varlığına da bağlıdır. Bunların başında ise “barışçıl” bir nitelik taşıması gelmektedir.

2.4.2. Barışçıl Toplu Eylem Hakkı

1982 Anayasası’na göre “herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir” (md.34/1). AİHS md.11’de de “herkesin, barışçıl toplanma özgürlüğüne...” sahip olduğu belirtilmektedir (md.11/1). Ancak toplu eylem özgürlüklerinin ön koşulu “barışçıl” bir niteliğe sahip olmalarıdır⁴⁶⁶. Toplu eylemin barışçıl bir nitelik taşıması hem demokratik toplum düzeninin hem de toplu iş sözleşmesi sisteminin beraberinde getirdiği çalışma barışını koruma borcunun bir neticesi olması açısından önemlidir.

⁴⁶³Stein Evju, “The Right to Collective Action Under The European Social Charter”, **European Labour Law Journal**, Cilt:2, Sayı:3, 2011, s. 203, <https://www.jus.uio.no/ifp/personer/vit/steinev/2012-ellj-esc-and-strike.pdf> , (12.07.2018).

⁴⁶⁴Kaya ve Güler, s. 107.

⁴⁶⁵Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 331; Aydemir, (Lokavtın Sınırları), s. 57; Evju, s. 199-200; Alpagut, (Toplu Eylem), s. 868.

⁴⁶⁶Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 180.

Öncelikle şu belirtilmelidir ki ekonomik açıdan haksız rekabeti önleyen, taraflar arasında eşitliği sağlayan toplu iş sözleşmesi, işçilerin işverenleriyle olan ilişkilerinde mesleki faydaları doğrultusunda vuku bulacak bir uyuşmazlıkta “sosyal barışı” sağlamayı amaçlar. Bu noktada tarafların toplu iş sözleşmesinin niteliğinden dolayı barışı koruma borcu doğmaktadır. Bu durumda toplu iş sözleşmesinin imzalanmasını izleyen sözleşme süreci içerisinde taraflar açısından ortaya çıkan iş barışına uyma yükümlülüğü, grev gibi iş mücadelesi araçlarına başvurmama yükümlülüğünü de beraberinde getirmektedir⁴⁶⁷. Bu durum barışı sağlama borcunun çift nitelikli yapısının bir neticesidir. Barışı sağlama borcunun bu yapısının bir diğer neticesi ise toplu iş sözleşmesi taraflarına, sözleşme süresi boyunca diğer tarafa karşı bir iş mücadelesine girmeme şeklinde bir kaçınma ödevi yüklemesidir⁴⁶⁸. Bunun temel nedeni ise iş mücadelesi araçları olan grev ve boykot gibi toplu eylemler vasıtasıyla çalışma barışının bozulmasının istenmemesidir⁴⁶⁹. Temel istem greve gidilmeden önce arabuluculuk, uzlaştırma gibi barışçı yolların tüketilmesidir.

Anayasaya göre “*herkes, ...silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir*” (md.34/1). Bu doğrultuda toplu eylem hakkı ancak silahsız, saldırısız ve barışçıl bir şekilde kullanılabilir. Anayasa’ya göre toplu eylem hakkı kanunla ve ancak “*millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması*” (md.34/2) amaçları doğrultusunda sınırlanabilir. Çünkü kamu özgürlüklerinin barışçıl bir şekilde kullanımı kamu düzeni açısından önemlidir. Şiddet içeren toplu eylemlerin barışçıl bir nitelik taşıdığı söylenemeyeceği gibi demokratik toplum düzenini ve güvenliğini bozucu bir etki doğuracakları da açıktır. Dolayısıyla toplu eylem hakkının kamu düzenini bozmaması için barışçıl olduğu kadar ölçülü olması da gerekmektedir. Aynı doğrultuda Anayasa’da “*grev hakkının iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılmayacağı*” belirtilmektedir (md.54/2). AYM, sendikal ve barışçıl bir eylem nedeniyle başvuranlara verilen para cezasının sendika hakkını (md.51) ihlal ettiğini ve barışçıl gösteri hakkının cezai yaptırım gibi bir tehdide maruz kalmaması gerektiğini

⁴⁶⁷ Esener, (İş Hukuku), ss. 377, 378, 422.

⁴⁶⁸ Alpagut, (Toplu Eylem), ss. 864-865; Tunçomağ ve Centel, ss. 344-345; Centel, (İşten Çıkarmalar), s. 10.

⁴⁶⁹ Tunçomağ ve Centel, s. 434.

belirttiği kararında “göstericilerin şiddet olaylarına karışmadıkları durumlarda kamu makamlarının toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına belirli bir ölçüye kadar müsamaha göstermesi gerektiğini” belirtmektedir⁴⁷⁰.

Yargıtay’a göre iş bırakma şeklinde gerçekleştirilen toplu eylemlerin, ülke ekonomisi ve kamu düzeni üzerinde olumsuz etkiler doğurmaları halinde sınırsız bir kullanıma tabi olmaları mümkün değildir. Herşeyden önce işçi ve işverenler açısından toplu pazarlık düzeninde adaletli bir denge kurulabilmesi için toplu eylemlere, tıpkı grevin kanuna uygun kullanımında olduğu gibi son çare olarak başvurulmalıdır. Aynı zamanda ölçülülük ilkesine de uyulmalıdır⁴⁷¹. Nitekim toplu eylem hakkının ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğu ve geçerliliği ancak bünyesinde bir takım ölçütleri barındırmasına bağlıdır. Bu doğrultuda toplu eylem, meşru bir temele dayanmalı, ölçülü olmalı, son çare olarak başvurulmalı (Ultima Rato) ve barışçıl bir nitelik taşımaktadır⁴⁷². Uluslararası normlara göre toplu eylem hakkı demokratik bir hakkın kullanımı şeklinde tezahür eden kısa süreli protesto eylemlerini de içermektedir. Dolayısıyla bu eylemler barışçıl bir nitelikte oldukları ve ölçülülük ilkesini zedeledikleri sürece yasa dışı grev sayılmamalı ve hukuka uygun kabul edilmelidir⁴⁷³.

Ülkemiz açısından ise toplu eylem hakkı, uluslararası normların yanı sıra yasal dayanağını Anayasa’nın 90’ncı maddesinin son cümle hükmünde bulmaktadır⁴⁷⁴. Ancak hukukumuzda toplu eylem hakkını ne bir hak olarak tanıyan ne de sahip olması gereken ölçütleri açıkça ele alan bir düzenleme bulunmaktadır. Bu bağlamda hukukumuzda toplu eylem hakkının varlığı ve ölçütleri özellikle uluslararası normları

⁴⁷⁰T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Eğitim Sen ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/920, Karar Tarihi:25.5.2017, Resmi Gazete Tarih/Sayı:20.7.2017/30129, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-920.pdf> , (20.10.2018).

⁴⁷¹Tuncay, (Karar İncelemesi), s. 271; **T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi**, Esas No:2013/20697, Karar No:2013/20460, Karar Tarihi:29.03.2013.

⁴⁷²Öztürk, ss. 1823- 1824; Kaya ve Güler, ss. 114, 115, 116, 118.

⁴⁷³Mesut Gülmez, ““Toplu Eylem Hakkına Dâhil Protesto Grevleri, Yasa Dışı Grev Değildir” Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı Karar Eleştirisi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:43, 2014, (Toplu Eylem), s. 236; Öztürk, ss. 1825-1831; Tuncay, (Karar İncelemesi), s. 280.

⁴⁷⁴Murat Engin, “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku Anayasa m.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2015, (Toplu Eylem), s. 25.

Any. Md.90/5: “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

ve AİHM kararlarını dikkate alan Yargıtay'ın verdiği kararlar ile yer bulmaktadır. Sur'un da belirttiği gibi toplu eylem hakkı bu anlamda içtihatlar yoluyla gelişen bir haktır⁴⁷⁵.

Hukukumuzda “toplular eylem hakkı” ve özellikle barışçıl olması ile ilgili Yargıtay 22. ve 7. Hukuk Daireleri'nin verdiği kararlar önemlidir. Gülmez, toplu eylem hakkını tanınması bakımından devrimci ve kilometre taşı olarak değerlendirdiği Yargıtay 7. Hukuk Dairesi'nin 2014 tarihli Kararı'nı, Anayasa md.90 hükmünün gereklerinin tam olarak yerine getirildiği ilk karar olarak yorumlamıştır⁴⁷⁶. Karara konu olan olayda, Mersin Uluslararası Liman İşletmeciliği A.Ş. bünyesinde çalışmakta olan yaklaşık “100 işçi” tarafından 24 Şubat 2013'te işverenlerinin sahip olduğu limanın giriş kapılarından beş tanesi konteynır ve diğer iş makineleriyle kapatılmıştır. Bu girişim ile iş yerine girişi engelleme amacına yönelik bir protesto eylemi gerçekleştirilmiştir. Eylemin gerekçesi ise “işverenin başka işçileri işyerindeki çalışanların yerine alacağı yönündeki duyumdur”⁴⁷⁷.

Olaydan hareketle Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, işçi statüsünde çalışanları ya da onların ekonomik ve sosyal statülerini etkileyen kısa süreli ve demokratik nitelikli protesto eylemlerini, toplu eylem hakkı kapsamında ele almıştır. Daire'ye göre bu tür protesto eylemleri hükümet ya da işvereni hedef alsa dahi barışçıl oldukları, salt siyasi amaca özgülenmedikleri ve ölçülülük ilkesini aşmadıkları sürece demokratik bir hakkın kullanımına karşılık gelmektedir. Söz konusu eylemler, bu üç ölçüte uygun olduğu sürece yasa dışı eylemler olarak nitelendirilmemelidir⁴⁷⁸.

THY işçilerinin eyleminin barışçıl niteliği ile ilgili Yargıtay 22. Hukuk Dairesi ile 7. Hukuk Dairesi'nin aradığı kriterler birbirinden farklıdır. Dava konusu olayda

⁴⁷⁵Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 423-424.

⁴⁷⁶Gülmez, (Toplu Eylem), ss. 238-239; T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No: 2014/7358, Karar No: 2014/13055.

Bunun temel sebebi, 6356 sayılı Kanun'un tanıdığı grev tanımını kapsamına girmeyen tüm toplu eylemleri, kanuni düzenlemelere aykırılık teşkil ettiği yönündeki tanımlamasının uluslararası hukuk normları ile çatışması ve bu durum karşısında Anayasa'nın md.90/5 fıkrasından hareketle Yargıtay 7. Hukuk Dairesi'nin grev hakkını içeren toplu eylem hakkını ILO Sözleşmeleri, AİHS, AİHM içtihatları ve Avrupa Sosyal Şartı (md.6/4) ile denetim organları kararlarını dikkate alarak değerlendirmesidir.

⁴⁷⁷T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No: 2014/7358, Karar No: 2014/13055, Tarih: 11.06.2014, Yargı Kararları Derleme, **İş ve Hayat Dergisi**, Sayı:4, 2016, ss. 343-344; Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2014/7358, Karar No:2014/12368, Karar Tarihi:04.06.2014, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:43, 2014.

⁴⁷⁸Gülmez, (Toplu Eylem), ss. 239, 246, 247, 249, 250; Selen Uncular, “The Right to Collective Action Under European Law and Turkish Law: What Kind of Present and Future?”, **European Labour Law Journal**, 2018, s. 15; T.C.Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No:2014/7358, Karar No:2014/13055.

toplu eylemin barışçıl oluşunu Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, amacın meşru bir nitelikte olması, telafisi mümkün olmayan bir zarar meydana getirmemesi ve süre yönünden kısa olması kriterlerinin varlığına bağlamıştır⁴⁷⁹. Bu doğrultuda uluslararası düzenlemelere ve özellikle ülkemizin çekince koyduğu Avrupa Sosyal Şartı md.6'ya dair Avrupa Sosyal Haklar Komitesi kararlarına göndermede bulunarak söz konusu olayda 09.00-14.00 arası gerçekleşen beş saatlik iş durdurma eyleminin barışçıl nitelikte bir protesto eylemi olduğuna karar vermiştir⁴⁸⁰.

Yargıtay 22. Hukuk Dairesi ise işverene önceden bildirme, arabuluculuk aşaması, hükümet temsilcileri ile müzakere gibi yollara başvurulması ve eyleme son çare olarak başvurulması kriterlerini toplu eylemin barışçıl olarak nitelendirilmesi için gerekli görmüştür. Bu kriterlerden hareket eden 22. Daire, işverene greve başvurulacağı ve başlangıç tarihinin önceden bildirilmediği olayda, barışçıl yöntemlere başvurulmadığı, iş bırakmaya kıyasla daha hafif etkileri olabilecek diğer protesto türleri seçilmediği ve eyleme son çare olarak başvurulmadığı gerekçelerinden hareketle toplu eylemi “barışçıl” olarak değerlendirmemiştir. Ancak kararın yerinde olmadığını belirten Tuncay’a göre 22. Daire’nin kararına konu olan eylem barışçıl ve ölçülü olması bakımından değerlendirildiğinde yapılan 21 saatlik eylem, 21 saati aşmayan bir niteliktedir ve taşkınlığa sebep vermediği için yasa dışı olarak değerlendirilmemelidir. Her iki karardan hareketle 7. Hukuk Dairesi’nin verdiği kararın daha ilerici ve yerinde olduğu görülmektedir. Nitekim Engin’de eylemin barışçıl niteliği ile ilgili farklı sonuçlara ulaşılan her iki karardan Yargıtay 7. Hukuk Dairesi’nin değerlendirmesinin daha isabetli olduğuna işaret etmektedir⁴⁸¹.

Yargıtay 22. Hukuk Dairesi’nin son dönemlerde verdiği kararlarda işverene yönelik özel bir zarar verme kastı içermeyen, ölçülü bir sınırdan olan ve aynı zamanda bir günü aşmayacak barışçıl niteliğe sahip toplu eylemlerin yasa dışı grev olarak nitelendirilemeyeceğine ilişkin tespiti hakkın gelişimi açısından önemli bir adımdır⁴⁸².

⁴⁷⁹Engin, (Toplu Eylem), s. 29; Engin (Türk Hukuku), s. 157.

⁴⁸⁰Eyrenci, (Yargı Kararları), s. 394; T.C.Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No:2014/7358, Karar No:2014/13055.

⁴⁸¹ Tuncay, (Karar İncelemesi), ss. 271, 272, 280; Engin, (Toplu Eylem), ss. 28-29; T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, Esas No:2013/20697, Karar No:2013/20460, Karar Tarihi:29.03.2013.

⁴⁸²T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, Esas No:2017/39580, Karar No:2017/19363, Karar Tarihi:26.09.2017, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:57, 2018, ss. 1133-1138.

İç hukukumuzda Yargıtay içtihadıyla gelişme gösteren ve dayanağını Anayasa'nın sendika (md.51) ve grev haklarına (md.54) ilişkin hükümleri ile 90'ncı madde hükmünden alan toplu eylem hakkı salt işçiler özelinde ele alınan bir hak değildir. Ülkemizde grev hakkı tanınmayan kamu görevlileri açısından toplu eylem hakkının gelişimi AİHM'in içtihadıyla önemli bir yol katetmiştir.

2.4.3. Toplu Eylem Hakkı, AİHM ve Kamu Görevlileri

Hukukumuzda kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı söz konusu olduğunda 657 sayılı DMK'nın md.26 ve md.27 ile "toplular mücadele" araçlarına başvuruyu yasakladığı görülmektedir⁴⁸³. Söz konusu maddelerde kamu görevlilerinin toplu eylem ve hareketlerde bulunmaları ve birlikte çekilmeleri yasaklanırken paralel şekilde 5237 sayılı TCK da "*kamu görevinin terki veya yapılmaması*"nı (md.260) suç olarak düzenlemektedir. TCK'nın madde gerekçesine göre suçun oluşmasının ön koşulu "toplular" olarak gerçekleşmesidir. Bu durumda eylem, en az 4 kişinin birlikte katılımı halinde "toplular eylem" olarak kabul edilecektir⁴⁸⁴. Dolayısıyla grev hakkının tanınmadığı kamu görevlilerinin gerçekleştirdikleri memuriyetin terki, göreve gelmeme, işi yavaşlatma, iş bırakma eylemleri ve diğer benzeri direnişler iç hukukumuzda bir takım hukuki ve cezai yaptırımlara konu olmaktadır⁴⁸⁵. Ancak hukukumuzda bu eylemlere uygulanan yaptırımların çoğu zaman tartışma konusu olması kamu görevlilerinin AİHM'e başvurması ile neticelenmektedir.

AİHM'in toplu eylem hakkı ve kamu görevlileri özelinde ele aldığı içtihat niteliği taşıyan kararları büyük önem arz etmektedir. Kamu görevlilerini ilgilendiren ülkemize ilişkin bir takım davalara konu olan kısa süreli iş bırakmalar, örgütlenme özgürlüğünü teminat altına alan AİHS md.11 bağlamında "toplular eylem hakkı" şeklinde ele alınmakta ve korunmaktadır. AİHM'in Türkiye özelinde farklı tarihlerde karara bağladığı Karaçay (2007), Satılmış ve Diğerleri (2007), Demir ve Baykara (2008), Urcan ve Diğerleri (2008), Enerji Yapı-Yol Sen (2009), Kaya ve Seyhan

⁴⁸³Kutal, (Devlet Personeli), ss. 192 -193.

⁴⁸⁴Erdal Noyan, **Ceza Hukuku**, Ankara, 2005, s. 595.

https://books.google.com.tr/books/about/Ceza_Hukuku.html?id=TBYIAwAAQBAJ&redir_esc=y, (15.07.2018).

⁴⁸⁵Ayşe Nuhoglu, "Görevin Yavaşlatılması ve Terki Suçu", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:58, Sayı:1-2, 2000, s. 33.

(2009) kararları kamu görevlilerinin sendikal hakları ve toplu eylem hakkı bakımından bu yönde değerlendirilen önemli kararlardır⁴⁸⁶.

Toplu eylem hakkı ile ilişkili olan Karaçay/Türkiye Kararı'nda AİHM, toplantı yapma özgürlüğünün önemini göz önünde bulundurmıştır. AİHM'e göre memurlar maaşlarına yansıtılan düşük oranlı zammı protesto gayesiyle üyesi bulundukları sendika tarafından tertiplenen eyleme katılabilirler. Bu nedenle Karaçay'a verilen uyarı cezası “*ne kadar düşük olursa olsun*”, sendikal hakkın kullanımına dolayısıyla sendikaya üye kişilerin menfaatlerini müdafaa etmek üzere grev ve eylemlere yasal bir şekilde katılımları açısından caydırıcı bir müdahaledir. Karaçay'ın barışçıl toplantı özgürlüğü hakkını kullandığını belirten AİHM, verilen uyarı cezasının “*demokratik toplumda gerekli olmadığı*” gerekçesinden hareketle AİHS md.11'in ihlali sonucuna varmıştır⁴⁸⁷.

Toplu eylem hakkının ele aldığı bir diğer karar da AİHM'in davaya konu olan olayı AİHS md.11 kapsamında ele alarak değerlendirdiği “Satılmış ve diğerleri” davasıdır. Ancak AİHM, toplu eylem hakkını md.11 kapsamında değerlendirmekle birlikte değinmediği grev hakkını ise AİHS md.11'in dışında bırakan bir yaklaşımla ele almıştır⁴⁸⁸. Başvuranların gerçekleştirdiği üç saatlik iş yavaşlatma eylemini ise önceden alınmış bir sendika kararına dayanması ve çalışma koşullarını müdafaaya yönelik olması gerekçelerinden hareketle sendikal hakların kullanımı bazında “toplu eylem” olarak nitelendirmiştir. Aynı zamanda AİHS md. 11'in sendika üyelerine

⁴⁸⁶Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), ss. 139-140; Cem Ümit Beyoğlu, “AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:135, Mart-Nisan 2018, ss. 93, 94, 96-97, Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), s. 35; Sur, (Normlar Açısından Değerlendirilmesi), s. 347

⁴⁸⁷Karaçay/Türkiye Kararına konu olan olayda; “*Elektrik mühendisi olan başvuran, olayların vuku bulduğu süreçte KESK'e bağlı Yapı-Yol-Sen üyesidir. 15 Ekim 2002'de memur maaşlarına düşük oranlı zam yapılmasını protesto etmek ve kamuoyuna duyurmak gayesiyle KESK'in tertiplemediği iş bırakma ve yavaşlatma eylemine katıldığı gerekçesiyle Karaçay aleyhinde disiplin soruşturması açılmıştır. 24 Aralık 2002 tarihinde ise 657 sayılı DMK'nın md.125/A bendi gereği “uyarma” cezası verilmiştir. Karaçay, eyleme katılımı nedeniyle kendisine verilen uyarı cezasının, örgütlenme özgürlüğü hakkını ihlal ettiği ve AİHS'in 11. ve 14. maddelerine aykırı olduğu gerekçesi ile AİHM'e başvurmuştur.*”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Karaçay/Türkiye Davası**, Başvuru no:6615/03, Strazburg, 2007, ss. 2, 3, 5,

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20KARA%C3%87AY%20v.%20TURKEY%20-%20\[Turkish%20Translation\]%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]},\(20.07.2018\).](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20KARA%C3%87AY%20v.%20TURKEY%20-%20[Turkish%20Translation]%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]},(20.07.2018).)

⁴⁸⁸ Şebnem Gökçeoğlu Balcı, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Kararı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:17, 2008, ss. 229-231.

Not: “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye” adıyla anılan dava “Dilek ve diğerleri” olarak değiştirilmiştir.

menfaatlerini gözetmek üzere “seslerini duyurma” olanağı verdiğine de işaret etmektedir. Ancak bu noktada söz konusu amaca ulaşmada Devlet’in kullanılabilecek yöntemleri belirleme takdirine sahip olduğunu da ayrıca belirtmektedir. Aynı zamanda üç saatlik iş bırakma eylemine katılmaları nedeniyle başvuranların hukuki açıdan sorumlulukları bulunduğu yönündeki Üsküdar Asliye Hukuk Mahkemesi kararını örgütlenme özgürlüğü hakkına bir müdahale olarak nitelendirmektedir. Müdahalenin haklılığını ise kanun ile öngörülme, demokratik toplumda zorunlu olma ve meşru amaçla orantılı olup olmadığı yönünden değerlendiren AİHM, müdahalenin demokratik toplumda gerekli olmadığı tespitinde bulunmuştur. AİHM’e göre AİHS md.11’de grev hakkı açıkça yer almamış olsa dahi söz konusu hakkın tanınması, en önemli sendikal haklardan birini ortaya çıkaracaktır. Ancak hakkın açıkça tanınmadığı kararda grev hakkının yanı sıra sendika özgürlüğünü gerçekleştirecek çok fazla hakkın mevcut olduğuna işaret eden AİHM, AİHS md.11’in ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır⁴⁸⁹.

Grev yasağına tabi olan kamu görevlilerinin “toplu eylem hakkı”nın tanınması yönünde alınan söz konusu kararların ortak yönü “grev hakkı” deyimine doğrudan yer verilmemesine rağmen AİHM’in kamu görevlilerinin başvurduğu iş bırakma eylemlerini “toplu eylem hakkı” kapsamında değerlendirmesidir. Nitekim “toplu eylem hakkı”nın “grev hakkı” olarak nitelendirilmesi ve örgütlenme özgürlüğüne mündemiç bir hak olduğunun kabulü uzun sürmemiştir. Enerji Yapı Yol-Sen Kararı ile bu yönde önemli bir adım atılmıştır.

⁴⁸⁹Söz konusu davada başvuranlar; “İstanbul Boğaz Köprüsü’nde görevli gişe memurları olan kamu görevlileri KESK’e bağlı olan Yapı Yol Sen üyesidirler. KESK, kamu hizmetlerinde çalışanlara ilişkin Kanun’un Meclis gündemine alınmasıyla birlikte 2 Mart 1998’de ülke genelinde eylem yapma kararı almıştır. Bunun üzerine 6 Mart 1998 günü 7:00-15:00 ile 15:00-23:00 saatleri arasında çalışanlar sendika kararıyla gişelerden ayrılmak suretiyle görev yerlerini terk etmişlerdir. Eylem sırasında araçların köprülerden ücretsiz geçmesine izin vermişlerdir. İzinsiz bir şekilde iş yerlerinden ayrılmaları ve idareyi maddi zarara sokmaları sebebiyle de 657 sayılı DMK md.125 uyarınca disiplin cezasına çarptırılmışlardır. Aynı zamanda idarenin uğradığı maddi zararı tazmin etmeleri öngörülmüştür. Başvuranlar ise üç saat süre ile işlerini bırakmaları sebebiyle Asliye Hukuk Mahkemeleri’nin belirli miktarlarda ödemeler yapmalarına dair verdiği kararlar karşısında dernek kurma ve toplantı özgürlüğü haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle AİHM’e başvurmuşlardır.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Satılmış ve Diğerleri-Türkiye Davası**, Başvuru no:74611/01, 26876/02 ve 27628/02, Strazburg, 2007, ss. 2, 3, 5, 7, 10, [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001124497&filename=CASE%20OF%20D%C4%B0LEK%20AND%20OTHERS%20v.%20TURKEY%20%20\[Turkish%20Translation\]%20summary%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001124497&filename=CASE%20OF%20D%C4%B0LEK%20AND%20OTHERS%20v.%20TURKEY%20%20[Turkish%20Translation]%20summary%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs.pdf), (15.07.2018); Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), ss. 160, 161, 162, 163, 164.

Uluslararası alanda toplu eylem ve grev hakkı açısından önem arz eden ancak AB Adalet Divanı'nın temel özgürlüklere ilişkin içtihadında geriye dönüşü doğrulayan Viking ve Laval Davalarına ilişkin kararlarda ilk kez “grev hakkı dâhil toplu eylem hakkının topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu” kabul edilmiştir⁴⁹⁰. Bu nedenle AB Adalet Divanı'nın Viking ve Laval davalarındaki geriye dönüşünden dolayı Ewing ve Hendy, Demir ve Baykara/Türkiye Kararı'nı⁴⁹¹ AİHM'in Türkiye'sindeki dönüm noktası, AİHS md.11'in en genç çocuğu ve grev hakkını tanıyan diğer kararların öncüsü olarak nitelendirmektedir⁴⁹². AİHM'in geliştirici bir yorumla ele aldığı ve sendika ile sendika üyelerinin menfaatlerinin savunulmasında vasıta olarak kullanılan toplu iş sözleşmesi haklarının dolayısıyla AİHS md.11'in ihlal edildiği sonucuna vardığı Demir ve Baykara Kararı'nı önemli kılan noktalar şöyle sıralanabilir⁴⁹³.

- AİHM davayı, uluslararası düzeyde sosyal haklar alanını ilgilendiren tüm düzenlemeleri dikkate almak ve denetim organlarının konu ile ilgili bir dizi yerleşik

⁴⁹⁰ Aslı Bilgin, “Divan’ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge?”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:1, 2011, ss. 72-73; K. D. Ewing, **The Draft Monti II Regulation: An Inadequate Response to Viking and Laval**, Institute of Employment Rights, Liverpool, 2011, ss. 2-12; Bilgin, s. 82.

⁴⁹¹ Demir ve Baykara Kararı'na konu olan olayda; “Başvuranlar Tüm Bel-Sen üyesi olan K. Demir ve genel başkanı olan V. Baykara’dır. Tüm Bel-Sen, 27 Şubat 1993’de Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile 1 Ocak 1993 tarihi itibarıyla geçerli olmak üzere çalışanların ücret ve sosyal hizmetleri dâhil olmak üzere belediyedeki çalışma koşullarını bütün yönleri ile kapsayan bir toplu iş sözleşmesi imzalamıştır. Belediyenin toplu iş sözleşmesinden doğan mali yükümlülükleri dâhil birtakım yükümlülüklerini yerine getirmediği iddiasıyla 18 Haziran 1993’de Gaziantep Asliye Hukuk Mahkemesi’nde belediyeye karşı kamu davası açılmıştır. Asliye Hukuk Mahkemesi 22 Haziran 1994’de verdiği kararıyla Tüm Bel-Sen’i haklı bulmuştur. Yargıtay 6 Aralık 1995 tarihinde Bölge İdare Mahkemesi’nin kararını bozmuştur. Yargıtay sendikanın kurulduğu tarihte yürürlükte olan mevzuatın kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanımadığını belirtmiştir. Hakkı tanıyan uygulama kanunları iç hukukta yürürlükte değilken Tüm Bel-Sen’in bu konuya ilişkin uluslararası sözleşmeleri dayanak olarak gösteremeyeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla da tüzel kişiliğe sahip olmadığını belirttiği sendikanın toplu iş sözleşmesi yetkisi bulunmadığına hükmedilmiştir. Sayıştay’ın Gaziantep Belediyesi hesaplarına dair incelemesinden sonra ise Devlet, Tüm Bel-Sen üyelerinden iptali söz konusu olan toplu iş sözleşmesi dâhilinde aldıkları ek ücretleri geri ödemelerini talep etmiştir. Başvuranlar tüm iç hukuk yollarını tükettikten sonra sendika ve toplu sözleşme haklarından mahrum bırakılmalarının AİHS md.11 ve 14’e aykırı olduğu gerekçesiyle AİHM’e başvurmuşlardır.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 12. Büyük Daire, **Demir ve Baykara Kararı**, Başvuru no. 34503/97, Strazburg, 2008,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%22Demir%20And%20Baykara%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%7D%7D>, (23.07.2018).

⁴⁹² K.D. Ewing ve John Hendy QC, “The Dramatic Implications of Demir and Baykara”, **Industrial Law Journal**, Cilt:39, Sayı:1, 2010, ss. 4, 13, 20.

⁴⁹³ Jean Mouly, “Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 Tarihli Demir ve Baykara C/Türkiye Kararı Sosyal Hakların Genişletilmesinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi”, (çev. Gülten Kurt), **Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)**, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, ss. 230-231; Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), s. 152.

kararına atıflar yapmak suretiyle değerlendirmiştir. Böylece AİHM, oluşturduğu sınırsız ve kapsamlı normatif literatür düzenlemesiyle sendikal haklar alanını güçlendiren yenilikçi bir karar almıştır⁴⁹⁴.

- AİHS md.11'in uygulama alanına açıklık getiren AİHM, bazı kamu görevlileri kategorilerinin sendikal haklarına meşru bir takım sınırlamalar getirilebileceğini belirtmektedir. Yalnızca polis mensupları, silahlı kuvvetler veya devletin idare mekanizmasında vazifeli memurlar bu kategoride yer alabilirler⁴⁹⁵. Ancak bu grupların sendikal haklarına getirilecek kısıtlamaların “dar yorumlanması” gerektiğini belirten AİHM, söz konusu kısıtlamaların meşruluğunu; kanunla öngörülmüş olma, keyfilik içermeme, orantılılık ilkesine uyum ve demokratik bir toplum için zorunlu nitelik taşıma koşullarına bağlamıştır⁴⁹⁶. Kamu görevlileri kavramına dar bir yorum getiren AİHM, “devlet idaresi mensupları” hariç yasanın “memur” olarak tanımladığı tüm kamu görevlilerinin (belediye memurları da dâhil) sendika ve toplu pazarlık haklarından faydalanabileceğine işaret etmektedir⁴⁹⁷.

-AİHM'e göre AİHS md.11'in güvencesindeki sendika hakkı, sendika üyelerine “*sendikanın sesini duyurma*” ve “*çıkarlarını korumayı*” içeren “topluluk eylemlere başvurma” hakkını tanımaktadır. İşveren ile toplu görüşme yapma hakkı da çıkarlarını korumak adına sendika kurma ve kurulan sendikalara katılma hakkının mündemiç unsurlarından biridir⁴⁹⁸. Örgütlenme özgürlüğünün temel unsurlarına getirilecek kısıtlamaların bu özgürlüğü özünden mahrum bırakacağını belirten AİHM, hükümetin müdahalesinin “zorunlu toplumsal bir ihtiyacı karşılamadığı” ve AİHS md.11'i ihlal edildiği tespitinde bulunmuştur⁴⁹⁹.

AİHM'in Demir-Baykara Kararı'nın toplu pazarlıktan, toplu eyleme geçmesi adına ilk adım 2009 yılında atılmıştır. “Enerji Yapı Yol-Sen Kararı” ile AİHM hem grev hakkını hem de bu hakkın toplu pazarlık hakkını tamamlayan önemli bir öge olduğunu kabul etmiştir⁵⁰⁰. Bu anlamda karar ile grev hakkının, AİHS md.11 ile bütünleştirilmek suretiyle net bir şekilde tanınmasına imkân sağlanmıştır⁵⁰¹.

⁴⁹⁴ Mouly, s. 232; Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), s. 27.

⁴⁹⁵ Mouly, s. 233.

⁴⁹⁶ Mouly, s. 233; Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), ss. 18-28.

⁴⁹⁷ Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), ss. 20, 21, 34.

⁴⁹⁸ Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), ss. 152-153.

⁴⁹⁹ Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), ss. 27-32.

⁵⁰⁰ Ewing ve Hendy, ss. 13-15; Mouly, s. 236.

⁵⁰¹ Mouly, s. 236.

-AİHM toplu sözleşme hakkını kazanıma dönüştürmek gayesiyle memurlara KESK'in düzenlediği eylemler çerçevesinde ulusal bir greve katılımı yasaklayan Genelgenin, AİHS md.11/2 paragrafında belirtilen amaçlar için aranan kriterler ile dengelenmeksizin bütün memurları kapsayan mutlak grev yasağını düzenlemesini AİHS md.11'e aykırı bulmaktadır. Bu noktada;

-AİHM'e göre mutlak bir mahiyet taşımayan grev hakkına, kimi koşullara dayanılarak kısıtlamalar getirilebilir ve kimi memur kategorileri örneğin; “Devlet adına yetki kullanan memurların” grev hakkı yasaklanabilir. Ancak grev yasağı, mevcut davada olduğu gibi bir bütün olarak olarak memurları veyahut Devlet'in ticari ve endüstriyel kuruluşlarında çalışanları içeremez. Grev hakkı yasaklanacak kamu görevlileri kategorileri mümkün olduğunca “açık” bir şekilde ve “sınırlayıcı” bir yaklaşımla saptanmalıdır. AİHM'e göre memurların topluca gerçekleştirdikleri iş yavaşlatma veya bırakma eylemlerine Genelge'nin getirdiği mutlak yasak, “zorlayıcı bir sosyal gereksinimi” karşılamadığı gibi sendikal hakların etkili kullanımına orantısız bir müdahaledir. AİHM aynı zamanda iş bırakma eylemine katılımı ise barışçıl nitelikteki toplantı özgürlüklerinin kullanımı kapsamında ele almıştır⁵⁰².

Kaya-Seyhan/Türkiye Kararı'nda ise AİHM, parlamentoda gündemde olan kanun tasarısını protesto gayesiyle tertiplenen bir gün süren eyleme katılanlara verilen disiplin cezasını sendika üyelerinin menfaatlerini gözetmek üzere meşru grevlere ya da eylemlere katılımdan vazgeçirecek müdahale olarak nitelendirmiştir. AİHM'e göre AİHS md.11 bağlamında gösteri yapma özgürlüğünün etkin kullanımını orantısız olarak çiğneyen ceza “acil bir sosyal ihtiyaca cevap vermediği” gibi “demokratik bir toplum da gerekli” değildir. Önceden bildirilen eylemin yetkililerce yasaklanmadığı

⁵⁰² Enerji Yapı-Yol Sen Kararına konu olan olayda; “başvuran tapu kadastro, enerji, altyapı hizmetleri ve yol yapımı konularında faaliyette bulunan bir memur sendikasıdır. 13 Nisan 1996'da Başbakanlık Personel Genel Müdürlüğü, “(...) devlet otoritesinin zarar görmemesi, kamu güvenliğinin sağlanması, hizmetin aksamaması ve memurların suça yönelmemesi bakımından; Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, yukarıda belirtilen mahiyetteki toplantı ve eylemlere katılmaları, bağlı oldukları üst düzey yöneticiler tarafından önlenerek, mesai ve hizmetin devamlılığı sağlanacak, buna uymayanlar hakkında yasal işlem yapılacaktır. (...)” hükümlerini içeren bir genelge yayınlamıştır. Başvuran sendikanın yönetim kurulu üyeleri grevlere ve basın açıklamalarına katılmışlardır. Bu nedenlerden dolayı da üyeler disiplin cezasına çarptırılmışlardır. Üyeler iç hukuk yollarını tükettikten sonra genelge ile sendika özgürlüğü haklarının ihlal edildiği gerekçesi ile AİHM'e başvurmuşlardır.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Üçüncü Daire, **Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye Davası**, Başvuru no:68959/01, Strazburg, 2009, ss. 2, 3, 5, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20ENERJI%20YAPI-YOL%20SEN%20v.%20TURKEY%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20ENERJI%20YAPI-YOL%20SEN%20v.%20TURKEY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (20. 07. 2018).

belirtilerek başvuranların barışçıl nitelikte toplantı özgürlüğü haklarını kullandıkları ifade edilmiştir⁵⁰³.

Alınan kararların en önemli yanı ILO ilkelerini dikkate alan AİHM'in toplu sözleşme süreci ile bağlatısı bulunmayan barışçıl nitelik taşıyan toplu eylemleri AİHS md.11'in kapsamına entegre ederek değerlendirmesidir⁵⁰⁴. Aynı zamanda AİHM verdiği kararlar ile kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü ile bağlantılı haklarının toplu pazarlık ve grev haklarını içerecek yönde evrimine ve genişlemesine katkıda bulunmuştur. Demir-Baykara Kararı ile toplu sözleşme, Enerji Yapı Yol-Sen Kararı ile de bu hakları grev hakkı ile destekleyen AİHM'in sendika, toplu sözleşme ve grevi kapsayan toplu eylem haklarının "bölünmez-bütünselliği" sonucuna ulaştığı görülmektedir⁵⁰⁵. Ancak önemli olan AİHM'in kamu görevlisi statüsünde olanların sendikal hakları ile ilgili örneğin; kamu görevlilerinin sendikal haklarını beklenmeyen bir şekilde güçlendiren Demir-Baykara Kararı gibi kararlarının hukukumuzda ne kadar dikkate alındığı ve uygulamaya ne kadar yansıtıldığıdır⁵⁰⁶. Dolayısıyla kamu görevlilerinin sendikal haklarının bir parçası olan grev hakkının uluslararası alanda nasıl bir gelişme seyri izlediği, uluslararası düzenlemelerde nasıl ele alındığı ve bu gelişmelerin hukukumuzda nasıl yansıdığı ve ne düzeyde karşılık bulduğu ortaya konulmalıdır.

⁵⁰³ Kaya-Seyhan Kararına konu olan olayda; "KESK'e bağlı Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere göreve gelmedikleri gerekçesi ile kendilerine disiplin soruşturması açıldığı bildirilmiştir. Bu konuda savunmalarını takdim etmeleri istenmiştir. Başvuranlar 11 Aralık 2003'de Kesk'in kararıyla parlamentoda tartışılan kanun tasarısını protesto gayesiyle bir gün süren eyleme katıldıklarını belirtmişlerdir. Eyleme gidilmeden önce bildirilen söz konusu eylem günü yetkililerce yasaklanmamıştır. Eyleme katıldıkları gerekçesiyle başvuranlara 657 sayılı DMK md.125 uyarınca "uyarı" cezası verilmiştir. Başvuranlar, verilen cezanın, dernek kurma ve toplantı özgürlüklerini çiğnediği ve AİHS md.11'in ihlal edildiği gerekçesiyle AİHM başvurmuştur."

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İkinci Daire, **Kaya ve Seyhan/Türkiye Davası**, Başvuru no:30946/04, Strazburg, 2009, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20KAYA%20AND%20SEYHAN%20v.%20TURKEY%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20KAYA%20AND%20SEYHAN%20v.%20TURKEY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (20.07.2018).

⁵⁰⁴ Gülsevil Alpagut, "Çalışma Yaşamına İlişkin Anayasal Değişikliklere Genel Bir Bakış", **Çimento İşveren Dergisi**, Temmuz 2010, (Genel Bakış), s. 20.

⁵⁰⁵ Gülmez, (Sendikal Hakların Bölünmezliği), ss. 9-44.

⁵⁰⁶ Mouly, s. 233.

2.5. GREV HAKKININ GELİŞİMİ VE TEAMÜLLERE GENEL BAKIŞ

2.5.1. Dünyada Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Gelişimi ve Oluşan Teamüller

Çoğulcu demokratik rejimlerde tanınan ve teminat altına alınan grev, eski sosyalist rejimlerde istenmeyen ve hak olarak görülmeyen bir olgudur⁵⁰⁷. Greve ilişkin bu tür bir dışlamanın yaşandığı alanlardan biri de kimi ülkelerin doğrudan yasaklama yoluna gittiği kamu hizmetleridir. Bu nedenle kamu görevlileri söz konusu olduğunda hakkın tanınıp tanınmayacağı ya da sınırlarının nasıl belirleneceği problemi birçok ülkenin sosyal politika alanında çözüm bekleyen meselelerinden biridir. Tarihsel gelişime bakıldığında II. Dünya Savaşı'ndan sonra grev hakkının birçok ülkenin anayasasında sosyal bir hak olarak yer aldığı ve 1960'lı yıllarda ise statü hukukuna aktarıldığı bir sürecin başladığı görülmektedir⁵⁰⁸. Değişimin ilk dinamiği 1945'ten itibaren günümüze kadar olan süreçte “tam istihdam” bakımından kamu görevlilerinin durumunda meydana gelen değişimdir⁵⁰⁹. İkincisi ise bürokrasi geleneğinin temelini oluşturan “itaatkâr hizmetkâr”, “sessiz hizmet” ve “kral hata yapmaz” gibi saygı duyulan ilkelerin rasyonel ve açık fikirli yaklaşımlara uyumsuz olarak algılanması ve kamu hizmetlerindeki grevlerle ilgili nosyonların değişmesidir⁵¹⁰.

1950'lilerin sonu ile 1960'lı yılların ilk evresinde başlayan kamu hizmetlerindeki bu değişim dalgası 1970'li yıllarda ivme kazanmıştır. Birçok ülkede devletin mülkiyetindeki endüstriler artış göstermiştir. Devletin iktisadi sistemin bir parçası haline geldiği yeni düzende özel sektör artık devlete kıyasla daha yüksek ücret öder hale gelmiştir. Böylece ortalamanın üzerinde ücret ödeyen devlet teşebbüsleri uygulamada iyi işveren veren eğilimini yitirmiştir. Aynı zamanda toplu pazarlık sisteminin yaygınlaştığı özel sektörde çalışanlar bir takım avantajlar elde ederken, kamu görevlilerinin eski ayrıcalıkları ise aşınma evresine girmiştir. Kamu görevlilerine, keyfi görevden almalara ve maaşlarda yapılan kesintilere karşı güvence

⁵⁰⁷Sur, (Toplu İlişkiler), s. 401.

⁵⁰⁸Gülmez, (Türkiye'de ve Dünya'da), s. 157.

⁵⁰⁹Peter Scherer, “Diğer Kapitalist Demokrasilerde Kamu Kesimi Grevleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:28, 1977, s. 118.

⁵¹⁰Efrén Cordova, “Strikes in the Public Service: Some Determinants and Trends”, **International Labour Review**, Cilt:124, Sayı:2, 1985, ss. 164-167.

sağlayan katı bürokratik kurallar da zamanla kamu ücret artışlarından faydalanmalarını zorlaştırmıştır. Önceden kamu görevlilerine tanınmış olan istihdam güvencesi gibi uygulamalar ise bu süreçte özel sektör çalışanlarına tanınmaya başlamıştır. Süreç içerisinde hükümetlerin artış gösteren fiyatlar karşısında devlet teşebbüslerindeki ücret düzeylerini kısıtlamalarını takiben kamu görevlileri, eski imtiyazlarını kaybetmeye başladıklarını fark edip mücadeleci eylemlere başvurmuşlardır⁵¹¹.

Kamu görevlilerinin 1960'lı yıllarda başlayan, 1970'li yıllarda sıklaşan grevleri ve doğrudan başvurdukları eylemler 1980'li yıllarda da devam etmiştir⁵¹². Örneğin; 1970'li yıllarda farklı ülkelerde kamu güvenliği ve sağlığı bakımından temel hizmetleri yürüten askeri personel, gardiyanlar, polisler ve doktorlar iş bırakma eylemleri gerçekleştirmiştir⁵¹³. Ancak şunu belirtmeliyiz ki kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen grevler sadece bu sürece ait bir olgu değildir. Örneğin; 1940 yılında Ziskind'in yaptığı araştırma verilerine göre ABD'de 100 ya da daha fazla yıl içerisinde memurlar tarafından 1.116 grev gerçekleştirilmiştir⁵¹⁴.

Kamu görevlileri açısından uluslararası gelişmeler sendika hakkının gelişimi ile kıyaslandığında grev hakkının paralel bir gelişim seyri izlemediğini göstermektedir⁵¹⁵. Nitekim grevin durağan olmayan ve çok faktörlü bir olgu olmasından ötürü hakka ilişkin düzenlemeler bakımından ülkelerdeki uygulamalarda homojen bir görünüm arz etmemektedir⁵¹⁶. Aynı zamanda işçilerle kıyaslandığında kamu görevlileri konusunda daha dikkatli ve titiz hareket edilmekte, grev konusunda farklı fikirler ve uygulamalar ileriye sürülmekte ve grev hakkı tanınırsa sınırlarının ne olması, hangi çalışan kategorine tanınması ya da yasaklanması gerektiği sıklıkla tartışılmaktadır⁵¹⁷. Bu durum üç kategoride toplanan grev hakkına ilişkin rejimlere de yansımıştır. Ancak rejimler yalnızca grev hakkını yasaklama ya da tanıma üzerinden şekillenmemektedir. Her rejimde farklılıklar olmakla birlikte hakkın kullanımına

⁵¹¹ Scherer, ss. 117, 118, 119; Cordova, ss. 164, 167, 168.

⁵¹² Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 108.

⁵¹³ Gülmez, (Türkiye'de ve Dünya'da), s. 185.

⁵¹⁴ David Ziskind, **One Thousand Strikes of Government Employees**, Columbia University Press, New York, 1940'dan aktaran Cordova, s. 163.

⁵¹⁵ Eyrenci, (Kamu Görevlileri), s. 156.

⁵¹⁶ Ahmet Makal, **Grev Kuramları ve Uluslararası Farklılıklar**, 1. Baskı, V Yayınları, Ankara, 1987, (Kuramlar), ss. 15-221.

⁵¹⁷ Tortop, s. 172.

kamu görevlilerinin statüsüne ve kamusal hizmetlerin niteliği göre de sınırlandırılmalar getirildiği görülmektedir⁵¹⁸.

Grev hakkı rejimlerinin ilk kategorisinde memurlara grev hakkını açık bir şekilde tanıyan ülkeler bulunmaktadır. “Fransa, ABD’de (Hawaii, Vermont, Alaska, Minnseta, Pensilvanya’da dahil 8 eyalet), İtalya, Finlandiya, İsveç, Kanada’da federal hükümet ve eyaletlerin yarısı, Norveç, Meksika, Kıbrıs, Portekiz ve Yunanistan” gibi örneklerini çoğaltabileceğimiz ülkeler kamu görevlerine yasa yoluyla grev hakkı tanıyan ülkelerdir⁵¹⁹.

Fransa, Portekiz ve İtalya gibi örnekler ise kamu görevlilerine Anayasa ile grev hakkını tanıyan ülkelerdir⁵²⁰. Örneğin; Kamu sektöründe çalışanların %80’inden fazlasının memurlardan oluştuğu Fransa’da memurlara grev hakkı 1946 yılında tanınmıştır⁵²¹. Ancak güvenlik güçleri, polis, cezaevi idaresi ve hâkimler bu hakkın kapsamının dışındadır⁵²². Bazı ülkelerde neredeyse kamuda çalışanlarının tümüne grev hakkı tanınmaktadır. Örneğin; İrlanda’da polis ve savunma kuvvetleri mensupları hariç işçilerin grev yapma olasılığı yasalarla sınırlı değildir. Uruguay’da esas olarak kamu sektöründe silahlı kuvvetler ve kamu gücünü kullanan kişiler dışında çalışan herkes grev hakkına sahiptir. Slovenya’da hâkimler dâhil kamu hizmetindeki herkes prensipte ilgili faaliyetin türü ve niteliğine bakılmaksızın grev hakkından yararlanmaktadır⁵²³.

Grev hakkı rejiminin ikinci kategorisini ise kamu görevlilerine grev hakkını açıkça yasaklayan ülkeler oluşturmaktadır. Devletin kamu çalışanları ile olan ilişkilerinde “güçlü egemenlik” kavramının muhafaza edildiği ülkelerde kamu hizmetlerinde grevin genel olarak yasaklanması söz konusudur⁵²⁴. “ABD (federe devletlerin büyük çoğunluğu gibi), Kore, Japonya, Hindistan, Brezilya, Bangladeş, Çad, Fas, Kanada’da eyaletlerin yarısı, Kuveyt, Liberya, Lübnan, Tayland ve

⁵¹⁸Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 189-192.

⁵¹⁹Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 115.

⁵²⁰Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 115; Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 158.

⁵²¹Giuseppe Casale ve Joseph Tenkorang, “Public Service Labour Relations: A Comparative Overview”, **DIALOGUE Paper No. 17**, International Labour Office, Geneva, 2008, s. 17.

⁵²²Gernigon, (Para-Public Sector) s. 51.

⁵²³Bernard Waas, “Strike is a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with Other Fundamental Rights of the Citizen”, **XX World Congress General Report III**, Santiago de Chile, September 2012, ss. 49-50,

<http://islssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>, (12.07.2018).

⁵²⁴Gernigon, (Para-Public Sector), s. 92.

Moritanya” gibi örnekler yasakçı kategoride yer alan ülkelerdir⁵²⁵. Bazı Avrupa ülkelerinde ise neredeyse tüm kamu çalışanları için grev yasağı söz konusudur. Estonya ve aynı şekilde Devlet Memurları Yasası uyarınca işe alınan hiçbir çalışana grev hakkının tanınmadığı Danimarka bu konuda örnek ülkelerdir⁵²⁶.

Grev hakkı rejiminin üçüncü kategorisinde ise grev hakkına ilişkin kuralların yer almadığı ülkeler yer almaktadır. Bunlarda kendi içinde iki kategoriye ayrılmaktadır. İlk kategoride Birleşik Krallık ve İsrail örneklerinde olduğu gibi grev hakkını örtük bir biçimde tanıyanlar, ikinci kategoride ise Almanya gibi örtük bir biçimde yasaklayan ülkeler yer almaktadır⁵²⁷. Örneğin; İngiltere’de sektörlerden bağımsız olarak tüm çalışanların grev hakkı güvence altına alınmakta ancak bazı temel hizmet kategorilerinde çalışanların örneğin; polis ve ordu mensuplarının grev hakkı reddedilmektedir⁵²⁸.

Kamu sektöründe çalışanlar ve devlet memuru olmak üzere iki işçi sınıfının bulunduğu ülkelerde “çalışanlar” prensip olarak grev hakkından yararlanabilirken “devlet memurlarının” bu hakkı engellenebilmektedir. Örneğin; Japonya’da Anayasa tüm işçiler için grev hakkını garanti ederken, yasalar tüm memurların ister yerinde ister büroda olsun grev yapmasını yasaklamaktadır. Almanya’da da kamu sektöründe çalışanlar grev hakkından yararlanırken, “devlet memurları” (Beamte) grev hakkından mahrum bırakılmaktadır⁵²⁹. Posta hizmeti ve demir yolları gibi kısmen özelleştirilmiş işletmelerde çalıştıkları yerlerde bile Beamte grev hakkına sahip değildir. Bunun aksine kamu çalışanlarının (Angestellte) ve kamu sektöründeki (Arbeiter) el işçilerinin grev hakkı bulunmaktadır⁵³⁰. Ancak istisnai olarak kimi kamu kurumlarında kamu gücünü kullanmayan ve temel hizmetlerde çalışmayan memurlara grev hakkı tanınmaktadır⁵³¹.

Ülkemizde ise anayasada kamu görevlilerine grev hakkını yasaklayan bir hüküm bulunmamakla birlikte bu hak işçilere tanınmıştır. Grev hakkına ilişkin bir

⁵²⁵Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 125.

⁵²⁶Gernigon, (Para-Public Sector), s. 93.

⁵²⁷Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 128.

⁵²⁸Casale ve Tenkorang, s. 32.

⁵²⁹Waas, ss. 51-52.

⁵³⁰Gernigon, (Para-Public Sector), s. 93.

⁵³¹Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 158.

tanıma yer vermeyen ancak doğrudan yasaklayan 657 sayılı DMK “grev yasağı rejimi” getirirken, 5237 sayılı TCK’da ise eylem suç kapsamında düzenlenmektedir (md.260).

2.5.2. Grev Hakkına İlişkin Argümanlar

Grevin sosyo-ekonomik bir olgu olması hakkında nispeten daha az sistematik analiz yapılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kamu sektöründe grevin tanınmasına ihtiyatlı yaklaşan geleneksel yasal düzenlemeler özel ile kamu sektörü istihdamları arasında keskin bir ayrım yoluna gitmişlerdir. Bu doğrultuda özel sektör çalışanlarının grevi, piyasanın veya işletme ekonomisinin meşru bir yönü olarak ele alınmıştır. Kamu sektöründeki grevler ise devletin yalnızca ekonomiye katılan bir işveren değil, aynı zamanda bir yasakoyucu olmasından ötürü uygunsuz olarak değerlendirilmiştir⁵³². Nitekim kamu çalışanları tarafından gerçekleştirilen grevlerin sıkıntısı beraberinde bir takım farklı iddialar türetmiş olmalarıdır. Bu iddialar bir insan hakkı olan grev hakkının kabulü ve aleyhine ilişkin argümanların geliştirilmesiyle neticelenmiştir. İki zıt kutup olan bu argümanların kamu sektöründe greve yaklaşımı kamuoyu, yürürlükteki yasal düzenlemeler (mevzuat), grevin bir silah olarak düşünülmesi, egemenlik doktrini, kamu hizmetlerinin sürekliliği, statü hukuku ve grevlerin sonuçları üzerinden yapılan değerlendirmelere göre şekillenmiştir. Ancak bu argümanların uzlaşma noktaları bazı kamu görevlilerine grev hakkı tanınması ve bunun “kamu hizmetlerinin gerekliliği” kavramına göre belirlenmesi gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır⁵³³. Bu doğrultuda grev hakkı ile ilgili görüşlerini, özel ile kamu sektörleri grevlerinin olası etkilerinden hareketle “Grev Modeli” ve “Grev Yasağı Modeli” üzerinden değerlendirerek ortaya koymuşlardır⁵³⁴.

⁵³²Kurt L. Hanslowe ve John L. Acierno, “The Law and Theory of Strikes by Government Employees”, **Cornell Law Review**, Cilt:67, Sayı:6, 1982, s. 1055.

⁵³³Henry G. Schermers, “Is there a Fundamental Human Right to Strike?”, **Yearbook of European Law**, Cilt: 9, Sayı: 1, 1989, ss. 227, 228, 231; Bengü Dereli, “Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Başlıca Görüşler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:31, 1982, ss. 371-372.

⁵³⁴John F. Burton ve Charles Krider, “The Role Consequence of Strikes by Public Employees”, **The Yale Law Journal**, Cilt:79, Sayı:3, 1970, s. 419.

2.5.2.1. Grev Hakkının Tanınmasına Karşı Argümanlar

Başlangıçta kamu sektöründeki grevler hükümetin egemen gücüne, temel hizmetlerin sürekliliğine ve demokratik siyasi süreçlerin olası bir şekilde çarpıtılmasına yönelik bir tehdit olarak algılanmıştır. Bu anlayış üzerinden geliştirilen grev karşıtı argümanlar, grevlerin kamu hizmetleri için yıkıcı olacağı ve ciddi mali sorunlara yol açacağı düşüncesinden güç kazanmıştır⁵³⁵. Bu argümanlara göre kamu sektöründe grevler sonuçları itibariyle özel sektördeki grevlerden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Grev karşıtlarına göre özel sektörde grevler ekonomik bir silah işlevi görmekte ve işveren açısından “ekonomik” mahiyetli maliyetler doğurmaktadır. Bunun aksine kamu çalışanlarının grevleri ise politik bir silah mahiyeti taşımakta ve hem siyasal hem de toplumsal sonuçlar doğurmaktadır⁵³⁶. En yaygın kanı, özel sektörde endüstriyel barışı sağlayacak bir yol olarak görülen grevlerin, çalışanların ve sendikaların pazarlık gücünü arttırdığı ve gerçek bir toplu pazarlığa imkân tanıdığı dolayısıyla daha faydalı bir işlev gördüğü yönündedir. Kamu çalışanlarının istihdam rejiminin ekonomik olmaktan ziyade politik nitelik taşıyan hükümet kararlarına dayandığı yaklaşımından hareketle kamu sektöründeki grevlerin uygunsuz olduğu savunulmaktadır. Dayanak noktaları ise politik bir karakter taşıyan bu grevlerin siyasal karar verme sürecini dolayısıyla demokratik süreci çarpıtacağı düşüncesinin egemen olmasıdır⁵³⁷.

Kamu kesiminde çalışma ilişkilerinin şekillenmesinde, kamu sendikacılığı ve toplu pazarlık faaliyetleri bakımından özel sektörden farklı uygulamaların belirleyicisi olan yaklaşımların başında “Egemenlik Doktrini (Sovereignty Doctrine)” gelmektedir⁵³⁸. Devletin yetkilerini başka bir güçle paylaşmaması ve devretmemesi gerektiği anlayışına dayanan egemenlik doktrinine göre kamu çalışanlarının çalışma şartları yalnızca ve tek taraflı olarak devlet tarafından belirlenebilir⁵³⁹. Kamu

⁵³⁵ Cordova, s. 163.

⁵³⁶ Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 183.

⁵³⁷ Burton ve Krider, ss. 418, 419, 428; Richard C. Kearney ve David G. Carnevale, **Labour Relations in the Public Sector**, Third Edition, Published Marcel Dekker, New York, 2001, ss. 230, 231, 232; Hanslowe ve Acierno, ss. 1061-1063; Arvid Anderson, “Strikes and Impasse Resolution in Public Employment”, **Michigan Law Review**, Cilt:67, 1969, s. 952.

⁵³⁸ Kearney ve Carnevale, s. 15; B. Dereli, ss. 362-365; Mary Gibson, “The Public Worker’s Right to Strike”, **The Moral Rights In The Workplace**, (Ed. Gertrude Ezorsky), Sunny Press, 1986, ss. 171-172.

⁵³⁹ B. Dereli, s. 365.

alışanlarının grevlerine karşı geliştirilen bu argümana göre devlet egemendir ve ona saldırılamaz. Hükümete rağmen grev hakkını tanımak ise hükümetin otoritesini hiçe saymaktır. Grev yoluyla hükümet üzerinde baskı kurmak aynı zamanda çalışanların hizmet verdiği halka büyük bir yük getirecektir. Kamu alışanlarının devlete karşı sorgusuz sadakat ve itaat borcu vardır. Halkın iradesini temsil eden devletin iradesine karşı çıkmak halkın iradesine karşı çıkmakla eş değerdir. Dolayısıyla devlete karşı yapılmış bir grev anarşiye izin verme anlamına geldiği gibi tüm yurttaşlara karşı yapılmış bir grevdir⁵⁴⁰.

Bir başka görüşe göre kamu görevlilerine grev hakkı tanınması sendikaların siyasi gücünü ve lobicilik yeteneklerini önemli ölçüde arttıracaktır. Örgütlü kamu sektörü emeğinin oy verme ve hâlihazırda zorlu siyasi gücü göz önüne alındığında grev hakkının tanınması yönetimi, toplu iş sözleşmelerinde vazgeçilmez bir konuma getirecektir⁵⁴¹. Bu durumda ise grevin bir baskı vasıtası olarak kullanımının işveren devletin egemen otoritesiyle ilişkilendirilemeyecek bir durum yaratacağı ve hükümetin kanun yapıcı yetki alanlarının gasp edileceği ileri sürölmektedir⁵⁴².

Bir başka yaklaşıma göre kamu görevlilerinin tabi olduğu statü hukuku devlete sadakat bağıyla bağlı olmayı ve bir takım haklardan vazgeçmeyi içermektedir⁵⁴³. Kamu görevlilerini vatandaşlardan ve özel sektörde istihdam edilenlerden ayıran ve bir takım ayrıcalıklarla donatan statü hukuku, kendilerine ulaşamayacakları kazanımlar ve sahip olamayacakları bir konum sağlamaktadır. Buna rağmen kamu görevlilerine grev hakkını tanımak demek ellerine güçlü bir silah vermek demektir⁵⁴⁴.

Grev karşıtları aynı zamanda kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilecek grevlerin, doğrudan hükümete yönelik olmasa dahi, kamuya zararlı olabilecek bir takım sonuçları olduğunu savunmaktadırlar. Onlara göre grevler temel hizmetlerin doğasına ve kamu yararına aykırıdır. Her bakımdan ülkenin iktisadi hayatı için tehlikeli olan grev nedeniyle temel kamu hizmetlerinde kesinti yaşanması halkın sağlığı ve güvenliği için de tehlikelidir. Bu nedenle halkın genel sağlığı ve ulusal

⁵⁴⁰Marc J. Bloch, "Public Employees' Right to Strike", **Cleveland State Law Review**, 1969, ss. 396-397.

⁵⁴¹Jay M. Shafritz ve Others, **Personnel Management in Government Politics and Process**, Fifth Edition, Publisher: Routledge, 2001, USA, s. 506.

⁵⁴²Hanslowe ve Acierno, s. 1067.

⁵⁴³Gölmez, (Türkiye'de ve Dünya'da), s. 183.

⁵⁴⁴Shafritz ve others, s. 504.

güvenliği ile ilgili hayati önem taşıyan kamu hizmetlerinde grev yasaklanmalıdır⁵⁴⁵. Aynı zamanda aynı amaca hizmet eden idare ile memur arasında zıt çıkarları düzenleyen akdi bir ilişki bulunmamaktadır. Dolayısıyla memurun greve gitmesi doğrudan yasalara ve yerine getirdiği kamu hizmetine karşı bir davranış teşkil edecek ve hizmet kesintileri kamusal açıdan büyük zararlar doğuracaktır⁵⁴⁶. Diğer bir yandan temel kamusal hizmetlerdeki kesintinin beraberinde devlet otoritesinin işleyişini de riske atacağı savunulmaktadır⁵⁴⁷. Duguit ise durumu şöyle izah etmektedir; kamu hizmetlerinin sürekliliğine aykırılık teşkil eden “*memur grevi, hangi bahaneye bürünürse bürünsün, daima kanuna karşı koymak demektir; daima disiplin suçudur; kamu hizmeti ile taban tabana zıttır;...memurlar böyle hareket etmekle topluluğu öldürürler*”⁵⁴⁸.

Aleyhteki en önemli yaklaşım ise kamu görevlisi olarak istihdam edilenlere grev hakkı tanınmasının beraberinde işveren sıfatı taşıyan devletin lokavt hakkı ile donatılması gerekliliğini getirdiğidir. Ancak bunun özel sektörde karşılık bulan bir uygulama olduğu belirtilmektedir. Hakkın tanınmaması ise devletin istihdam ettikleri üzerinde baskı kurma gayesiyle faaliyetlerini durdurmayaacağı düşüncesine dayandırılmaktadır⁵⁴⁹. Sonuç olarak grev hakkı karşıtları idare hukukunun esasını oluşturan statü hukukuna ve kamu hizmetlerinin sürekliliğine dikkat çekerek grevin kamu hukukunun değil, iş hukukunun temel meselesi olduğuna işaret etmektedir⁵⁵⁰. Ancak şunu belirtmeliyiz ki grev karşıtı argümanların geçerliliği günümüzde tartışmalıdır.

2.5.2.2. Grev Hakkının Tanınmasını Savunan Argümanlar

Grev hakkını savunan argümanlar özel sektörde yasal olarak tanınan grev hakkının aynı nedenlerle kamu çalışanlarına da tanınması gerektiğini savunmaktadırlar⁵⁵¹. Bu düşüncüyü savunanlar kamu çalışanlarının tümünün genel

⁵⁴⁵B. Dereli, ss. 368, 369, 370.

⁵⁴⁶Onar, ss. 1181-1182.

⁵⁴⁷Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 183.

⁵⁴⁸Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, (çev. Süheyp Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954, ss. 124-125.

⁵⁴⁹B. Dereli, s. 369.

⁵⁵⁰Gözler, (İdare Hukuku), s. 734.

⁵⁵¹Burton ve Krider, s. 437; Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 183.

grev yasağı kapsamında değerlendirilmemesi, belli bir kısmına bu hakkın tanınması gerektiği üzerinde uzlaşmaktadır⁵⁵².

Grev hakkını savunanlar “kamu hizmetlerinin sürekliliğinin” ileri sürülmesini eleştirmektedirler. Onlara göre kamu görevlileri tüm temel kamusal hizmetleri yerine getirmemektedir. Özel sektör çalışanları da kamu görevlilerince yerine getirilen hayati öneme sahip bir takım hizmetleri yerine getirmektedir. Bu nedenle grev hakkını tüm kamu görevlilerine yasaklamak yerine aksatılması hayati önem taşıyan hizmetlerde çalışanlar bakımından bir sınırlandırılma yapılmalıdır⁵⁵³.

Gülmez’e göre kamu görevlileri yalnızca çalışma şartlarını geliştirmek amacıyla grev eylemine başvurmaktadırlar. Dolayısıyla bu durumun egemenlik doktrini ile çatıştığı ileri sürülemez⁵⁵⁴. Grev hakkının tanınmasını savunan argümanların temel dayanağı egemenlik doktrinin birçok hal ve yerde etkisini geniş ölçüde yetirdiği yönündedir. Özellikle son yıllarda yaşanan demokratik gelişmeler kamu görevlilerine siyasi, ekonomik ve sosyal çöküşe sebebiyet vermeyecek şekilde grev hakkını tanıyan ülkelerde egemenlik doktrinin nadiren başvurulan bir uygulama halini aldığını göstermektedir⁵⁵⁵. Nitekim içinde bulunduğumuz süreç, kamu hizmetlerine iş uyuşmazlıklarının barışçı çözüm yollarının dâhil edildiği ve statüsel çalışma ilişkisi içindeki geleneksel devlet-memur anlayışının değiştiği bir evredir. Bunun en açık göstergesi kamu görevlilerinin bu mekanizmalar sayesinde çalışma koşullarının belirlenmesine katılması, devletin “egemen” güç olarak tek taraflı belirleyiciliğinin dolayısıyla statü hukukunun dayandığı anlayış ve ilkelerin hem değişmesi hem de sorgulanmasıdır⁵⁵⁶. Netice itibarıyla çalışma koşulları bakımından tek taraflı belirleyiciliğe dayanan ve yetki paylaşımını reddeden egemenlik doktrininin etkisinin kırıldığını söyleyebiliriz.

Bir başka görüşe göre kamu çalışanlarını işte kalmaya zorlayan grev yasakları, iş uyuşmazlıkları ile başa çıkmak için etkili mekanizmalar değildir. Eğer grev yasal hale getirilirse yönetim tarafından bunları engellemeye çalışmak için daha az kaynak harcanacaktır⁵⁵⁷. Memurlara grev hakkının tanınması konusunda duyulan tedirginliğin

⁵⁵²Shafritz ve others, s. 508; Burton ve Krider, s. 438.

⁵⁵³Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 183.

⁵⁵⁴Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 183.

⁵⁵⁵Kearney ve Carnevale, s. 231.

⁵⁵⁶Gülmez, (Dünyada Memurlar), ss. 93-94; Gernigon, (Para-Public Sector), s. 92.

⁵⁵⁷Shafritz ve others, s. 507.

geçmişte işçi statüsünde çalışanlar içinde duyulduğuna dikkat çeken Kutsal'da memurlara grev hakkı tanınması gerektiğini belirtmektedir⁵⁵⁸.

Grev hakkını savunan argümana göre kamu kesiminde toplu pazarlık görüşmelerinin başarı ile sonuçlanabilmesi, taleplerin kabulüne imkân sağlayacak grev gibi etkili bir mekanizmaya bağlıdır. Çünkü gerçek toplu pazarlıklar müzakere tarafları arasında dengeli bir güç dengesi ilişkisine dayanmaktadır. Buna imkân tanıyan ise hem toplu pazarlık sürecinin tamamlayıcısı hem de işçi-işveren ilişkilerinin dengeleyicisi olma fonksiyonu ile ön plana çıkan grevdir. Dolayısıyla grev silahının yokluğunda kamu çalışanlarının gerçek bir toplu pazarlık gücüne sahip olamayacakları açıktır. Aynı zamanda toplu iş sözleşmesi yapma ve greve gitme sendikaların esas fonksiyonudur. Bu fonksiyonlara sahip olmayan sendikalar işlevsiz ve itibarsız kalacaktır⁵⁵⁹. Diğer bir yandan grev hakkının tanınması sendikal hakların bölünmezliği ilkesinin bir gereğidir. Grev hakkı sendika hakkının doğal bir uzantısı, toplu pazarlık hakkının ise tamamlayıcısıdır⁵⁶⁰. Bu haklardan birinin eksikliği diğerlerinin işlevselliğini yarım bırakacaktır. İşçi-memur hakları açısından uygulamadaki farklılıkları gidermeye yönelik gelişmelerin yaşandığı dünyada kamu görevlilerinin tüm haklarının iktidarın izin verdiği ölçü ve düzeyde var oluşu, kamu görevlileri için demokrasiden ziyade “kapı kulu” ilişkisinin hâkimiyetinin baskın olduğuna işaret eder. Kamu görevlileri açısından anayasal teminata alınan sendika hakkının içeriksiz hale getirilmesi, hak talebinde bulunmayı ve bunları kabul ettirmeyi doğurur. Aksoy'a göre: “sendika hakkına rağmen grev hakkı tanınmıyorsa, hiç değilse grevin alternatifi olan bir kurumun benimsenmesi gerekir. Eğer böyle bir alternatif açıkça ortaya konulamıyorsa, o zaman sendika hakkının grev hakkını içerdiğini kabullenmek zorunluluğu vardır”⁵⁶¹.

Gelinen aşamada demokratik rejimi benimseyen ülkelerin büyük çoğunluğunda oldukça özel bir göreve sahip olan memurlar hariç kamu görevlilerinin

⁵⁵⁸Kutsal, (Devlet Personeli), s. 194.

⁵⁵⁹B. Dereli, s. 369; Anderson, s. 948; Refik Korkusuz, “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:10-11, Sayı:12, 13, 14, 15, 2005-2006, s. 120.

⁵⁶⁰Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 184.

⁵⁶¹Muammer Aksoy, **Devrimci Öğretmenin Kırımı ve Mücadelesi**, Cilt:2, Orsel Matbaası, Ankara, 1975, (Devrimci Öğretmen), ss. 928, 929, 931, 932.

tümüne grev hakkı tanınması kabul gören bir durumdur⁵⁶². Aynı zamanda grev hakkının varlığını tanıyan birçok yasal sistemin varlığı da söz konusudur⁵⁶³.

Literatürde bazı araştırmacılar kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasını istemekle birlikte bu hakkın “sınırlı bir grev hakkı” olması gerektiği konusunda hem fikirdir. Kilberg’e göre kamu görevlilerine mutlak bir grev yasağı getirilmeksizin, kamu görevlileri sendikalarına sosyal yaşamın işleyişini tehlikeye atmaksızın, “hayatı” öneme sahip olmayan hizmetlerde hak tanınmalıdır. Ancak anlaşmazlıkları kamuoyu ile paylaşabilecekleri ve çözüme kavuşturabilecekleri şekilde önceden belirlenmiş ve sınırlı süreler için grev hakkı tanınmalıdır. Bu uygulama kamu hizmetlerinde ciddi aksamalara sebebiyet vermeden toplu görüşmeleri sürdürme olanağı tanıdığı için yerel yönetimlerde uygulanabilecek olan bir yöntemdir⁵⁶⁴.

Robert Karr’a göre kamu çalışanlarına genel grev yasağı getiren bir mevzuat yalnızca grevi yaratan durumunun altında yatan sorunları göz ardı ederek semptomları geçici olarak ortadan kaldırmaya hizmet edebilir. Çeşitli pazarlık yöntemleri (zorunlu tahkim gibi) barışçıl çözüm yolları greve alternatif değildir. Bunlar yalnızca grevin çıkma olasılığını minimuma indirebilecek yöntemlerdir. Dolayısıyla devlet, hükümet ve işveren ayrımına dikkat ederek kamu görevlilerine grev hakkı tanınmalıdır⁵⁶⁵.

Uluslararası alandaki düzenlemelerde de “devlet yetkisini kullanan kamu görevlileri” dışında kalan kesime grev hakkının tanınması konusunda bir fikir birliği bulunmaktadır. Birkaç ülke örneğine baktığımızda genel bir grev yasağı yerine bu haktan yoksun bırakılacak kategorilerin “*grev hakkının kullanımı ile temel hizmetlerin sürekliliğini sağlama*” amacı üzerinde uzlaşmaya gidilerek belirlendiği görülmektedir. Örneğin; Lüksemburg, genel bir grev yasağı yerine üst düzey memurları, hâkimleri, diplomatları, polisleri, hastane ve güvenlik personeli ile hapisane gardiyanlarını grev hakkının kapsamı dışında bırakmaktadır⁵⁶⁶.

Temel hizmetlerde grev hakkının kullanımını bu alandaki tek yasal düzenleme olan 1990 tarihli 146 sayılı Kanun ile düzenleyen İtalya örneği çalışmamıza ışık

⁵⁶²Aksoy, (Devrimci Öğretmen), s. 934.

⁵⁶³Schermers, s. 229.

⁵⁶⁴B. Dereli, ss. 376-377.

⁵⁶⁵Robert Karr, “*Strikes by Public Employees -The Invalidity of the Prohibition*”, **DePaul Labour Review**, Cilt: 377, 1969, ss. 384, 393, 394.

⁵⁶⁶Cordova, s. 175.

tutması açısından önemlidir. Öncelikle belirtilmelidir ki İtalya’da grev hakkı tanınmayan kamu görevlileri kategorileride bulunmaktadır. Bunlar yukarıdaki örneklere kıyasla daha dar kapsamlıdır. Bu noktada polisler ve askeri personel kamu düzeni ve güvenliğini korumak adına grev hakkından yoksundur. Kamu sektöründeki grevler genel olarak yasaldir. Ancak temel hizmetlerde grev hakkının kullanımının sınırları 146 sayılı Kanun ile belirlenmektedir. Kanun’a göre istihdam ilişkisinin yasal niteliğinden bağımsız olarak temel hizmetler kavramı, anayasal olarak korunan yaşam ve sağlık, güvenlik ve özgürlük, sosyal güvenlik ve yardım gibi belirli hakları kapsamaktadır (md.1). Toplu uyuşmazlık durumunda izlenecek prosedürü düzenleyen Kanun’a göre söz konusu temel hizmetlerde grev hakkı, asgari hizmetlerin sağlanmasına izin vermeye yönelik tedbirlere uygun olarak kullanılır. Aynı zamanda grev ilan edilmeden önce yapılması zorunlu olan erken bildirim ve soğuma prosedürleri uygulanmalıdır. Nitekim grev hakkının kullanımı bildirim şartına bağlıdır ve grev bildirimini 10 günden az olamaz. Bildirim süresi içinde grev ilan edilen konular, uygulama süresi ve yöntemlerinin yanı sıra toplu işten çıkarılma sebepleri yazılı olarak bildirilmelidir. Söz konusu asgari hizmetlerde grev hakkını kullanan çalışanlar ve hizmet sağlayıcıları, kullanıcılara grev sırasında sağlanacak asgari hizmet sunum şekli ve zamanlarını grev başlangıcından önce en az 5 gün önceden bildirme yükümlülüğüne tabidir. Grev hakkı ile temel hizmetlerin kullanımını eşit anayasal koruma ile uzlaştırmaya dayanan 1990 tarihli Kanun, 2000 yılında 83 sayılı Kanun ile revize edilmiştir. Böylece serbest meslek mensupları, kamu hizmeti sunan küçük işverenler tarafından belirlenen hizmetler ile örneğin; avukatlar, doktorlar, taksi şoförleri ve benzin istasyonu çalışanlarının yerine getirdiği hizmetler de Kanun kapsamındaki temel hizmetlere dâhil edililerek kapsam genişletilmiştir. Ayrıca belirtilmelidir ki temel hizmetlere ilişkin toplu uyuşmazlıklarda isteğe bağlı tahkim sistemini benimseyen İtalya’da sendikaların kendi grev kurallarını düzenleme yetkisi bulunmaktadır⁵⁶⁷. Söz konusu Kanun’un uygulanmasının denetlenmesinden ise Garanti Komisyonu sorumludur. Komisyon’un başlıca görevi anayasa ile korunan

⁵⁶⁷ILO Labour Sandarts Browse By Country-Italy (1,103):Public And Civil Servant (57), **Normattiva II Portale della Legge Vigente Italy (Legge 12 giugno 1990, n.146)**, 6.10.2015, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/9824/118406/F2119090520/ITL9824%20Itl.pdf>, (08.09.2018); Lorenzo Bordogna, “Dispute Regulation in Essential Public Services in Italy: Strenghts and Weaknesses of a ‘Pluralist Approach’”, **Journal of Industrial Relations**, Cilt:50, September 2008, ss. 598-599.

haklar ile grev hakkının uzlaştırılmasını sağlamaya yönelik tedbirlerin uygunluğunu denetlemektir. Komisyon, üç yıl süre ile Cumhurbaşkanı tarafından atanan 9 uzmandan oluşan bağımsız bir otorite olarak tasarlanmıştır⁵⁶⁸. Diğer bir yandan bildirim süresinin dışında grev yasağının aşılması yönünde özel kuralların konulduğu İtalya’da kamu hizmetlerinin %50’si sağlanmalı ve çalışanlarında %30 (1/3’ü) işte olmalıdır⁵⁶⁹.

Ülkemizde kamu görevlilerine grev hakkı tanınması halinde hakkı tanıyan ülkelerdeki uygulamaların dikkate alınması belirli bir sistemin kurulmasını kolaylaştıracaktır.



⁵⁶⁸ Bordogna, s. 601.

⁵⁶⁹ Mario Eylert, “National Reports Strike in the Public Sector”, **XIXth Meeting of European Labour Court Judges**, Sevilla-Spain, 19-20 Semptember 2011, s. 37.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSAL VE ULUSLARARASI HUKUKTA GREV HAKKI, GREV HAKKINA İLİŞKİN SINIRLAMA VE YASAKLAR İLE KAMU GÖREVLİLERİNİN DURUMU

3.1. GREV HAK VE YASAĞININ ULUSLARARASI BELGELERDEKİ GÖRÜNÜMÜ

3.1.1. Grev Hakkına İlişkin Genel Yaklaşım

Genel anlamda uluslararası alanda örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık haklarının teminat altına alınması ve korunması hususunda düzenlemelerde açık hükümlere yer verilip, bu haklara ilişkin daha tutarlı bir duruş sergilenmektedir. Ancak aynı şeyin grev hakkı için geçerli olduğu söylenemez. Nitekim tanınması devletlere ve onların düzenleyeceği kanunlara bırakılan grev hakkının uluslararası alanda bu haklar ile kıyaslandığında daha tartışmalı bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir⁵⁷⁰. Ancak bunun yanı sıra uluslararası alanda grev hakkının sendika hakkının bir parçası olduğu yaklaşımından hareket eden, hakkı örtük ya da açık bir şekilde tanıyan ve koruyan hükümlere yer veren uluslararası belgelerde vardır⁵⁷¹.

Haklar hukukunun önemli ve tartışmaya açık bileşenlerinden biri olan grev hakkının uluslararası alandaki statüsünde ILO, BM’ler ve AB’nin hak ile ilgili uluslararası vasıtaları belirleyici ve yönlendiricidir. Özellikle uluslararası platformda ILO hakkın varlığını sorgulamakta ve denetim organları aracılığıyla mutlak yasak ya da reddi halinde telafi edici teminatlara ilişkin ilkelere yer vermektedir. Diğer bir yandan BM’ler çatısı altındaki kimi sözleşmeler, AB Temel Haklar Şartı, Avrupa Sosyal Şartı ve AİHS gibi uluslararası yasal düzenlemeler grev hakkını içeren toplu eylemlerin düzenlendiği ve koruma altına alındığı diğer önemli uluslararası yasal dayanaklardır. ILO araçları, uluslararası boyutta iş hukukunun birincil kaynakları olmasına rağmen bünyesinde yer alan kimi belgelerde yalnızca grev hakkına yer

⁵⁷⁰Lee Swepston, “Human Rights Law and Freedom of Association: Development Through ILO Supervision”, **International Labour Review**, Cilt:137, Sayı:2, 1998, s. 174.

⁵⁷¹Murteza Aydemir, ”Grev Hakkının Niteliği ve Uluslararası Belgelerdeki Yeri”, Prof. Dr. Kemal OĞUZMAN’a Armağan, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 1997, (Belgelerdeki Yeri), s. 280.

vermektedir. Kimi bölgesel araçlarda, ulusal nitelikli mevzuatlarda, Birleşmiş Milletler ile Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan kimi uluslararası sözleşmelerde ise doğrudan doğruya grev hakkını tanıyan ve teminat altına alan düzenlemeler de bulunmaktadır⁵⁷². Ancak ILO bünyesinde grev hakkının kapsamı, öznelere, sınırları, teminatları ve yasal statüsüne dair önemli bir içtihat oluşturan Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin belirleyici bir rol üstlendiği söylenebilir.

Grev hakkı konusunda yaşanan bu probleme paralel olarak kamu görevlilerinin sendika hakkı ile kıyaslandığında grev haklarının uluslararası belgelerde açık ve kapsamlı bir düzenlemeye konu olmadığını ve bu konuda boşluklar olduğunu söylemek mümkündür⁵⁷³. Avrupa Sosyal Şartı dışında grev hakkına ilişkin düzenlemeleri içeren diğer uluslararası düzenlemelerin kamu görevlilerinin grev hakkı söz konusu olduğunda çekingen hükümlere yer verdikleri ve dolaylı olarak hakka değindikleri bir gerçektir. Dolayısıyla grev hakkına ilişkin uluslararası düzenlemelere yer verilmesi, çalışmamızın öznesi olan kamu görevlileri ile ilgili mevzuatımızda durum saptaması yapabilmek, sorunları tespit edebilmek ve hakkın ilerleme düzeyine açıklık getirilebilmesi açısından önemlidir.

3.1.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Mevzuatında Grev Hakkı ve ILO Normları

Küresel ölçekte çalışma standartlarının saptanması ve korunması konusunda yerleşik ve zengin bir içtihat oluşturan ILO mevzuatında grev hakkını doğrudan düzenleyen, tanıyan ve açıkça tanımlayan bir sözleşme ya da düzenleme bulunmamaktadır⁵⁷⁴. Ancak ILO bünyesindeki kimi bölgesel ve uluslararası belgelerde, sektörel nitelikli karar ve sonuçlarda güvence altına alma ve tanıma maksadı güdülmeksizin dolaylı olarak grev hakkına ya da greve değinilmektedir⁵⁷⁵. Aynı zamanda Gernigon, Otero ve Guido'nun belirttiği gibi ILO denetim organları

⁵⁷²Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), ss. 325-326.

⁵⁷³Aydemir, (Belgelerdeki Yeri), s. 279.

⁵⁷⁴Gernigon, Otero ve Guido, s. 7; Eyrenci, (Kamu Görevlileri), s. 156; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 402; Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 326; Swepston, s. 187.

⁵⁷⁵Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 326; ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, **International Labour Conference 81st Session**, Geneva, 1994, (81st Session), s. 63.

ilkelerinde, grev hakkının kullanımına imkân tanıyan ve farklı yolların meşruluğuna dair kesin bir sonuca ulaştıran herhangi bir grev tanımına yer verilmemiştir⁵⁷⁶.

ILO bünyesinde grev hakkının tesadüfî bir şekilde yer aldığı iki düzenleme bulunmaktadır⁵⁷⁷. Bunlar içerisinde grevden söz eden ilk uluslararası ILO belgesi, uyuşmazlıkların barışçı yöntemlerle çözümlenmesine ilişkin kurallara yer veren 1951 tarihli 92 sayılı Gönüllü Uzlaştırma ve Hakem Tavsiyesi'dir⁵⁷⁸. Çalışan-çalıştıran açısından uzlaşma ve tahkim mekanizmalarının eşit temsiliyet üzerinden oluşturulmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır⁵⁷⁹. Tavsiye aynı zamanda barışçı çözüm yolları olan uzlaştırma ve hakem mekanizmalarını isteğe bağlılık üzerinden düzenlemektedir⁵⁸⁰. Doğrudan Tavsiye'nin 4, 6 ve 7'nci maddelerinde greve yer verilmektedir. 4 ve 6'ncı maddelerde "*ilgili tarafların isteği ile uzlaşma prosedürüne bir uyuşmazlık sunulmuşsa*" (md.4) ya da "*nihai uzlaşma için tahkime gönderilmiş*" ise (md.6) uzlaşma ve tahkim süreçleri sürerken tarafların grev aracına müracaat etmekten kaçındırılmaları ve buna teşvik edilmeleri gerektiği belirtilmektedir. Madde 7'de ise barışçı mekanizmalar (gönüllü uzlaştırma-tahkim) ile ilgili Tavsiye'deki hükümlerin hiçbir suretle grev hakkının sınırlandırılmasına mahal verecek şekilde yorumlanmaması gerektiği ifade edilmektedir⁵⁸¹.

Grev hakkından örtük bir şekilde söz eden ikinci düzenleme ise 1957 tarihli 105 sayılı Zorunlu Çalışmanın Kaldırılması Sözleşmesi'dir⁵⁸². Sözleşme'ye göre "*grevlere iştirak edilmesi sebebiyle hiçbir şekilde bir cezalandırma yöntemi olarak mecburi çalışma sistemine başvurulmamalıdır*" (md.1/d)⁵⁸³.

ILO hukukunda grev türleri, temel hizmetler ve çalışanlar açısından özellikle kamu görevlerine yönelik genel bir grev yasağını onaylamayan ve dar bir kapsamda ele aldığı bir içtihat geliştirilmiştir⁵⁸⁴. Bu içtihat ve grev hakkına ilişkin ilkeler SÖK (1952 yılı itibariyle) ve Uzmanlar Komitesi (1959 yılı itibariyle SÖK'ün belirlediği

⁵⁷⁶Gernigon, Otero ve Guido, s. 12.

⁵⁷⁷Gernigon, Otero ve Guido, s. 7; Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 147.

⁵⁷⁸Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 155, 159, 160; Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 326.

⁵⁷⁹ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 3.

⁵⁸⁰Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 159.

⁵⁸¹ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 3; Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), ss. 154-326.

⁵⁸²Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 326.

⁵⁸³Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 326; Tankut Centel, **Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, Mess Yayınları, İstanbul, 2004, (ILO Sözleşmeleri), ss. 354-355.

⁵⁸⁴Kutal, (Son Değişiklikler), s. 1591.

ilkeleri dikkate almak suretiyle) tarafından kademeli olarak geliştirilmiştir (§ 117)⁵⁸⁵. Yıllar içerisinde ise grev eyleminin yalnızca sosyal bir eylem olmayıp aynı zamanda hak olarak kabulü yönünde bir yaklaşım benimsenmiştir⁵⁸⁶.

87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri'nde açıkça atıfta bulunulmasa da denetim organları sendikal hakların ana unsurlarından biri olan grev hakkını, işçilerin ve sendikalarının sosyo-ekonomik menfaatlerini destekledikleri ve savunabildikleri temel ve meşru araçlardan biri olarak kabul etmektedir (§ 131, 521, 522)⁵⁸⁷. SÖK ve Uzmanlar Komitesi, grev hakkının 87 ve 98 sayılı Sözleşmeler tarafından teminat altına alındığı, diğer sendikal hakların serbestçe kullanımının ayrılmaz bir parçası olduğu ve sözleşmelerdeki hükümlerin grev hakkına dayanak oluşturduğu konusunda hem fikirdir. Bu noktada hak konusunda her iki denetim organının görüşleri ve yaklaşımları birbiri ile örtüşmektedir⁵⁸⁸. Nitekim grev hakkını 87 Sayılı Sözleşme ile teminata bağlanan örgütlenme özgürlüğünün içsel bir neticesi (§ 523)⁵⁸⁹ olarak ele alan ILO denetim organlarına göre hakkın kaynağı ve dayanağı 87 sayılı Sözleşmenin 3'ncü, 8'nci ve 10'ncu maddelerine dayanmaktadır⁵⁹⁰. Bellace ise md.2'nin de dolaylı olarak grev hakkı ile ilgili olduğuna işaret etmektedir⁵⁹¹.

Doğrudan ve açık bir şekilde grev hakkını düzenlememekle birlikte 87 sayılı Sözleşme grev hakkının kullanımı açısından son derece önemlidir. Ulusal mevzuat düzenlemelerinin, sözleşmede öngörülen teminatlara zarar verici mahiyet taşımaması veyahut bu yönde uygulanmaması gerektiğine işaret edilmektedir (md.8/2). Sözleşme'ye göre; çalışanların ve işverenlerin örgütleri, *“üyelerinin menfaatlerini korumak ve geliştirmek”* (md.10) adına *“tüzük ve iç yönetmeliklerini,...yönetim ve etkinliklerini düzenleme ve iş programlarını belirleme hakkına sahiptirler”* (md.3)⁵⁹². Sözleşme md.3'te çalışanların kurduğu sendikal örgütlere atıfta bulunarak bunların etkinliklerini serbestçe düzenleyebileceklerini ifade etmektedir. Hiç kuşkusuz grev ve

⁵⁸⁵ ILO: International Labour Conference, **101st Session Giving Globalization a Human Face**, First Edition, Report III (Part 1B), International Labour Office-Geneva, 2012, (Human Face), s. 46.

⁵⁸⁶ Gernigon, Otero ve Guido, s. 11.

⁵⁸⁷ ILO: Freedom of Association, **Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO**, Fifth Edition, International Labour Office, Geneva, 2006, (Digest), ss. 30-109.

⁵⁸⁸ Gernigon, Otero ve Guido, s. 12.

⁵⁸⁹ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 109; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 148.

⁵⁹⁰ International Trade Union Conference (ITUC), s. 66; Bellace, s. 30.

⁵⁹¹ Bellace, s. 30.

⁵⁹² Centel, (ILO Sözleşmeleri), s. 187; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 148.

diğer baskı biçimlerinin de bu etkinlikler kapsamında yer aldığı bir gerçektir. Nitekim ILO organları da grev hakkının bu madde hükmü içine girdiğini kabul etmektedir⁵⁹³. Kutal ise madde hükmünden hareketle “etkinliklerini serbestçe düzenleme” ilkesinin açık bir şekilde grev hakkını da kapsadığını belirtmektedir⁵⁹⁴. Hofmann ve Schuster’e göre de md.3/1’de yer alan “düzenleme” ilkesi aynı zamanda “sendikal eylemlerin şekillendirilmesi” unsurunu da bünyesinde barındırmaktadır⁵⁹⁵. Sözleşme’ye göre “tüm çalışanlar ve işverenler, herhangi bir ayırım yapılmaksızın örgütlenme hakkına sahiptirler” (md.2). 87 sayılı Sözleşme’nin kamu görevlilerini ilgilendiren ve md.2’nin tek istisnası olan 9’ncu maddesi, Sözleşme’nin öngördüğü teminatların silahlı kuvvetler ile polis mensuplarına uygulanacağı ölçüyü belirleme görevini ulusal mevzuata bırakmaktadır. Ancak 87 sayılı Sözleşme’nin sendikal haklar açısından kamu görevlilerine “yasak” değil, “yasal kısıtlama” getirilmesine olanak tanıdığı gerçeği göz ardı edilmemelidir⁵⁹⁶. 87 sayılı Sözleşme md.2’de yer verilen “çalışanlar” deyimini yalnızca işçi statüsünde çalışanları değil, aynı zamanda kamu hukukuna tabi olan kamu görevlilerini ve kamuda çalışan diğer personeli de kapsayan geniş bir terimdir⁵⁹⁷.

“151 Sayılı Kamu Yönetiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi” ile onun eksik yönlerini tamamlayan 159 Sayılı Tavsiye’nin oluşum ve hazırlık aşamasında çalışanlar içinde statü hukukuna tabi kamu görevlilerinin grev hakkı sorunsalı tartışılmıştır. Bu sorunsal işçi üyelerin çalışma ilişkilerinde uyumun kamu görevlilerine sendikal hakların özellikle grev hakkının tanınması ile yakalanabileceğini belirtmesi üzerine gündeme gelmiştir. Grev hakkının kamu görevlileri açısından temel bir insan hakkı olduğunu savunan işçi üyelere göre hakkın yasaklanması hoşnutsuzluğu tetikleyecek ve dolayısıyla grev yasağı etkili olamayacaktır. Grev karşıtı geleneksel yaklaşımı savunan hükümet tarafında yer alan birçok üyeye göre ise kamu görevlilerine grev hakkı tanınması tarafsızlıklarını bozarak siyasal istikrarsızlığa yol açacaktır. Benzer bir şekilde hükümetleri ve temel hizmetler üzerinde negatif etkiler doğurarak bunları

⁵⁹³ Sur, (Uluslararası Normlar), s. 258; ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 65; ILO: International Labour Conference, (Human Face), s. 46.

⁵⁹⁴ Kutal, (Toplu Pazarlık Hakları), s. 136.

⁵⁹⁵ Claudia Hofmann ve Norbert Schuster, **It Ain’t Over ‘Til It’s Over: The Right to Strike And The Mandate of The ILO Committee of Experts Revisited**, Global Labour University Working Paper No:40, International Labour Office, Geneva, 2016, s. 7.

⁵⁹⁶ Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 158.

⁵⁹⁷ Kutal, (Toplu Pazarlık Hakları), s. 136.

işlemez hale getirecek ve ekonomiye zarar vererek halkın bu görevlilere olan güveni hepten sarsacaktır⁵⁹⁸. Ancak belirtmelidir ki Uluslararası Çalışma Konferansları'nda yapılan tartışmalar doğrudan grev hakkını düzenleyen sözleşme ve tavsiyelerin oluşumu ile neticelenmemiştir⁵⁹⁹. Ancak bu sürecin neticelerinden biri olan ve kamu görevlilerini ilgilendiren 151 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 8 ve 9'ncu maddeleri grev hakkı açısından önem taşımaktadır. Sözleşme'nin "Uyuşmazlıkların Çözümü" başlıklı V Bölümünde düzenlenen md.8'e göre;

"Çalışma koşullarının belirlenmesi ile ilgili 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".

Sözleşme yukarıdaki hükümle "çalışma koşullarının belirlenmesine ilişkin çıkar uyuşmazlıklarını" düzenlemektedir. Ayrıca hükümet temsilcileri ve kamu görevlileri sendikalarını bir araya getiren toplu görüşmelerin yanı sıra uzlaştırma ve hakemlik gibi uyuşmazlıkların barışçı çözüm mekanizmalarına da yer verilmiştir. Zorunlu uzlaştırma ve hakem yöntemlerinin aksine 151 sayılı Sözleşme'nin isteğe bağlılık üzerinden düzenlediği barışçıl çözüm yolları, oluşum ve yapıları bakımından tarafsız ve bağımlı olmayan bir niteliğe sahiptir⁶⁰⁰.

Sözleşme bir yandan kamu sektöründe istihdam edilen tüm çalışanları kapsarken (md.1/1) diğer bir yandan öngördüğü hükümlerin "üst düzey görevlilere" (md.1/2), silahlı kuvvetler ile polis mensuplarına (md.1/3) uygulanacağı ölçüyü belirleme görevini ulusal mevzuata bırakmıştır⁶⁰¹. Neticede uyuşmazlıkların çözümünü içeren söz konusu düzenlemeler Gernigon, Otero ve Guido'ya göre açık bir şekilde kamu görevlilerine grev hakkı tanımamaktadır⁶⁰².

ILO'nun 1947 tarihli "Freedom of Association and Industrial Relations" adlı raporuna göre örgütlenme özgürlüğü hakkının güvencesi, kamu veya özel sektördeki tüm işveren ve çalışanlara dolayısıyla kamu görevlileri ve kamulaştırılan kurumlardaki işçilere de uygulanmasıdır. Her iki kategorideki çalışanların örgütlenerek çıkarlarını

⁵⁹⁸Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), ss. 194, 197, 198.

⁵⁹⁹Gernigon, Otero ve Guido, s. 7.

⁶⁰⁰Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), ss. 213-214.

⁶⁰¹Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 203.

⁶⁰²Gernigon, Otero ve Guido, s. 18.

savunmalarına izin vermenin bir gereği olarak örgütlenme özgürlüğü konusunda özel sektördeki ücretliler ile kamu görevlileri arasında herhangi bir ayrıma gitmenin eşitsizlik yaratacağı düşünülmüştür⁶⁰³. Komite, örgütlenme hakkı tanınan kamu görevlilerinin grev hakkına önyargılı olunmadığını ve bu hakkın dışında bırakılmalarını Sözleşme'ye aykırı bulduğunu belirtmektedir⁶⁰⁴.

ILO'nun UNESCO ile ortak çalışması olan ve kamu görevlisi öğretmenlerin grev hakkı ile ilgili 1966 tarihli “Öğretmenlerin Statü Tavsiyesi”, kamu ya da özel eğitim kurumlarındaki öğretmenleri ayırmaksızın (md.2) “*okullarda öğrencilerin eğitimiyle görevli*” olan bütün kişileri kapsamaktadır (md.1). “Öğretmenlerin Hakları” başlığı altında işverenler ve öğretmen sendikaları arasında yapılacak toplu görüşmeler vasıtasıyla öğretmenlerin mali hakları ve çalışma koşullarının belirlenebileceği, uyuşmazlık çıkması halinde ise barışçı çözüm mekanizmalarına başvurulması gerektiği belirtilmektedir. Çıkan uyuşmazlığın barışçı yollar ile çözülememesi ve tüm yolların tüketilmesi halinde ise öğretmen sendikalarının da tıpkı diğer sendikalar gibi menfaatlerini korumak adına başka türdeki eylemlere başvurabilecekleri Tavsiye ile kabul edilmiştir⁶⁰⁵. 1970 yılı itibariyle de Ortak Uzmanlar Komitesi başka eylemler teriminin grev hakkını da içerdiğini kabul eden bir yaklaşım benimsemiştir⁶⁰⁶.

Özellikle denetim organlarının tanımış olduğu grev hakkı mutlak bir niteliği olmayan, kimi istisnai durumlarda çeşitli nedenlerden ötürü kısıtlanabilen ya da yasaklanabilen bir haktır (§ 127)⁶⁰⁷. Kamu ve özel sektör bakımından SÖK'e göre grev hakkı yalnızca iki durumda yasaklanabilir. İlk yasaklama yalnızca “devlet adına kamu gücü kullanan” kamu görevlilerinin olduğu hizmetlerde söz konusu olabilir. İkinci yasaklama ise sadece -(zorunlu)- dar anlamda temel hizmetlerde (*kesintiye uğraması halinde nüfusun tamamının ya da büyük bir bölümünün yaşamını, kişisel güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye düşürebilecek olan hizmetlerde*) kabul edilebilir (§ 576)⁶⁰⁸.

⁶⁰³ILO: Freedom of Association and Industrial Relations, **Report VII International Labour Conference 30th Session**, International Labour Office, Geneva, 1947, (30th Session), ss. 109-110.

⁶⁰⁴ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 24.

⁶⁰⁵Mesut Gülmez, **Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi**, Eğitim Sen Yayınları, Ankara, 2010, (Statü Tavsiyesi), ss. 21, 22, 30, 37, 53, 54; Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 166-167.

⁶⁰⁶Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 167.

⁶⁰⁷ILO: International Labour Conference, (Human Face), ss. 50-51; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 356; Hofmann ve Schuster, s. 8.

⁶⁰⁸ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 118; Melda Sur, “Grev, Toplumsal İhtiyaçlar ve Asgari Hizmet”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Mecmuası**, Cilt:74, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan'a Armağan Sayısı, 2016, (Asgari Hizmet), s. 1027.

Uzmanlar Komitesi'nin 1994 tarihli Raporu'nda ise temel hizmetlerin genellikle kamu görevlileri veya ilgili statüye sahip çalışanlar tarafından gerçekleştirildiği, bu sebeple kamu hizmetleri ile temel hizmetlere uygulanan yasal kısıtlamaların genellikle çok benzer veya hatta özdeş olduğuna dikkat çekilmektedir (§ 155)⁶⁰⁹.

2006 tarihli Rapor'un "kamu hizmeti" başlıklı 572 ile 580 arasındaki maddelerinde kamu görevlileri ve grev hakkına dair bilgilere yer verilmiştir. Rapor'a göre kamu görevlileri açısından örgütlenme özgürlüğü ilkesinin tanınması, grev hakkının da tanındığı anlamına gelmemektedir. Ayrıca kamu görevlisi terimine getirilen tanımın oldukça geniş kapsamlı olmasının, bu çalışanların grev hakkına geniş kısıtlamalar ya da yasaklamalar getirilmesine sebebiyet vermesinin muhtemel olduğuna dikkat çekilmektedir. ILO denetim organları "*genel anlamda grev hakkını tüm çalışanlara tanımaktadır*". Ancak grev hakkının kısıtlanabileceği ya da yasaklanabileceği kamu görevlilerini dar bir kategoride ele alan Komiteler yalnızca "*devlet adına yetki kullanan*" kamu görevlilerinin bu kategoride yer aldığını (§ 572-575)⁶¹⁰ belirtmektedir. Aynı gözlemi 1994 tarihli Raporu'nda da belirten Uzmanlar Komitesi, kamu görevlisi kavramının kapsam ve anlam yönünden ülkelerin hukuk sistemleri açısından farklılık gösterdiğini vurgulayarak Türkiye'yi örnek göstermiştir (§ 158)⁶¹¹. Çeşitli kararlarda ise "temel hizmet" kapsamında yer almayan hizmetleri gören ve dar manada memur tanımı içine girmeyen çalışanların grev yasağı kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmiştir⁶¹².

Komitelere göre devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri kategorisinde yer alan adalet ve yargı yönetiminde görevli memurlar, gümrük memurları ve eğitim hizmetlerinde görevli müdür ve müdür yardımcılarının grev hakları kısıtlanabilir ya da yasaklanabilir (§ 578, 579, 588)⁶¹³. Novitz bu nokta da grevlerin etkilerine değil, grevcilerin kimliğine ilişkin bir kısıtlama getirildiğine dikkat çekiyor⁶¹⁴. Komitelere göre devlet adına kamu yetkisi kullanmayan, devlete ait ticari ya da sınai kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri, toplumun büyük çoğunluğunun yaşamını, kamu güvenliğini

⁶⁰⁹ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 68.

⁶¹⁰ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 118.

⁶¹¹ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 69.

⁶¹²Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 358.

⁶¹³ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 119-121.

⁶¹⁴ Tonia Novitz, "The Restricted Right to Strike: "Far-Reaching" ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services", **Comparative Labor Law and Policy Journal**, Vol:38, Issue:3, 2017, s. 7.

ya da sağlığını tehlikeye atmamaları şartıyla toplu sözleşme müzakere etme hakkına sahip olmalı ve grev hakkından da faydalanmalıdır (§ 577)⁶¹⁵.

Denetim organlarının kamu hizmeti, kamu sektörü ve temel hizmetlerdeki grevler ile “salt siyasi grevlere” ilişkin doğrudan yasaklamalarla ilgili bulgularının tutarlı olduğu söylenebilir⁶¹⁶. Denetim organlarına göre kamu hizmetlerinde ya da zorunlu temel hizmetlerde grev hakkı, toplumda ciddi sıkıntılara sebebiyet verdiği ölçüde ve getirilen sınırlamalara bazı telafi edici teminatların eşlik etmesi halinde sınırlanabilir ve yasaklanabilir. Söz konusu hizmetlerde gidilen yasaklama ve kısıtlama sebebiyle sosyo-ekonomik ve mesleki menfaatlerini savunma aracından yoksun bırakılan çalışanlar açısından telafi edici garantilere ve yeterli koruma konusuna da açıklık getirilmiştir. Komitelere göre grev hakkına getirilen kısıtlamalara, uyuşmazlık taraflarının her aşamada katılabileceği, hakem kararları alınır alınmaz hemen ve tam zamanında uygulanabileceği, tarafsız, hızlı ve yeterli bir uzlaştırmaya ve tahkim usulü eşlik etmelidir. Zorunlu tahkim ise yalnızca devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri ile ilgili kamu hizmetinde ya da tam anlamıyla zorunlu hizmetlerde vuku bulan uyuşmazlıklarda, uyuşmazlığı gidermek ve grevi sonlandırmak adına kabul edilebilir. Ancak eğer bu uyuşmazlığın her iki tarafının da talebi üzerine ise ya da söz konusu grev kısıtlanabilecek ya da yasaklanabilecekse kabul edilebilir (§ 564-596)⁶¹⁷.

Ekonomik ve mesleki menfaatleri savunmak adına kullanıldığı ölçüde grev hakkının varlığını kabul eden denetim organlarına göre hak yalnızca toplu sözleşme imzalamakla çözümlenebilecek iş uyuşmazlıkları ile sınırlı olmamalıdır. Gerektiğinde sendikalar üyelerinin çıkarlarını etkileyen durumlarda memnuniyetsizliklerini daha geniş bir bağlamda ifade edebilmelidirler. Ayrıca grev hakkına getirilebilecek kısıtlamalar da ancak grevin barışçıl olmaması durumunda meşru kabul edilebilir. Dayanışma grevlerine getirilen genel bir yasaklamanın suistimale sebep olabileceği belirtilerek, işçilerin destekledikleri ilk grevin yasal nitelikte olması şartıyla böyle bir eyleme gidilebileceği de kabul edilmektedir. (§ 520-545)⁶¹⁸. Siyasi grevin grev türleri

⁶¹⁵ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 118.

⁶¹⁶ Novitz, s. 3.

⁶¹⁷ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 116, 118, 122.

⁶¹⁸ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 109, 110, 111, 112, 113.

içindeki konumuna ve denetim organlarının yaklaşımına “siyasi ve ideolojik grev yasağı” başlığı altında açıklık getirilecektir.

3.1.3. Birleşmiş Milletler Mevzuatında Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi’nde Grev Hak ve Yasakları

Birleşmiş Milletler mevzuatında yer alan ve Avrupa Sosyal Şartı’ndan sonra açıkça tanımak suretiyle grev hakkını düzenleyen bir diğer sözleşme 1976 tarihli “*Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*”dir. Sözleşme, “sendika hakkı ve sınırları ve grev hakkı” başlıklı md.8’de grev hakkını özneleri ve sınırlarına değinmeden oldukça kısa bir anlatımla ele almıştır⁶¹⁹. Sözleşme taraflarına grev hakkını kendi kanunlarına uygun olarak güvence altına alma yükümlülüğü getirmektedir (md.8/1-d). Ancak hakkı net bir şekilde koruma altına alan bu ifadeden hareketle hükmün sözleşmenin tarafı olan devletlere, grev hakkını tanıma veya tanınamama hususunda “takdir yetkisi” verdiği sonucuna ulaşılamaz. Sözleşmeye taraf devletler söz konusu hükme dayanarak “kesin ve toptan bir grev yasağı” getirme yetkisine sahip değildir. Ancak sözleşmeyi onaylamadan önce kamu görevlileri gibi hak özneleri için grev hakkını henüz tanımamış ya da açık bir şekilde yasaklamışlar ise sözleşmeyi onaylamaları halinde sözleşmenin belirlediği sınırlar dâhilinde yasağı kaldırarak grev hakkını güvence altına alma ya da tanıma şeklinde hukuksal yükümlülük altına girmektedirler⁶²⁰.

Grev hakkını öznelerine herhangi bir açıklık getirmeden garanti altına alan Sözleşme, hakkın kişiler bakımından uygulama alanını tıpkı sendika hakkında olduğu gibi daraltıcı bir yaklaşımla ele almıştır⁶²¹. Sözleşme’ye göre kamu görevlisi statüsü içerisinde silahlı kuvvetler, polis mensupları ve devlet yönetimi üyelerinin grev hakkına yasal kısıtlamalar getirilebilir (md.8/2)⁶²². Ancak birçok ülkede katı bir memur-işçi ayırımına neden olacak şekilde geniş yorumlanan “devlet yönetimi üyeleri” deyimini ile kamu çalışanlarının büyük çoğunluğu “memur” statüsü düzeyinde ele

⁶¹⁹Gülmez, (Dünyada Memurlar), s. 136-137; Gülmez, (Belgelerle Yönetim), s. 201.

⁶²⁰International Trade Union Confederation (ITUC), s. 41; Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 115, 116, 245; Pekin, s. 72.

⁶²¹Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 115.

⁶²²Aktay, (Sendika Hakkı), s. 69; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 116; Gülmez, (Belgelerle Yönetim), s. 201.

alınmaktadır. Dolayısıyla da md.8’de garanti altına alınan sendikal haklardan yararlanmaları engellenmektedir⁶²³. Ancak “devlet yönetimi üyeleri” deyiminden ulusal mevzuatın kamu görevlisi veya memur sıfatıyla tanımladığı bütün çalışanları kapsadığı anlaşılmamalıdır⁶²⁴. Nitekim söz konusu deyim ile “üst düzey devlet memurları” kast edilmektedir⁶²⁵. Sözleşme’de açıkça belirtilmemiş olsa da dolaylı bir anlatımla kural olarak kişiler yönünden haklarına yasal kısıtlama getirilebilecek üç hak öznesi dışında kalan “çalışanların” (örneğin; sözleşmeli personel) grev haklarının yasal kısıtlamalar getirilmeksizin teminat altına aldığı söylenebilir. Ancak bu üç çalışan grubu açısından getirilebilecek yasal kısıtlamaların da grev hakkını tümüyle ortadan kaldırma yani toplu bir grev yasağı getirme imkânı tanıdığı söylenemez⁶²⁶.

3.1.4. Avrupa Konseyi Bünyesinde Grev Hakkı

Avrupa Konseyi bünyesinde ekonomik ve sosyal haklara yer veren ve teminat altına alan iki önemli belge bulunmaktadır. Bunlardan biri AİHS, bir diğeri de Avrupa Sosyal Şartı’dır. AİHS grev hakkını dolaylı olarak örgütlenme özgürlüğü md.11 kapsamında koruma altına alırken, Avrupa Sosyal Şartı hakkı doğrudan düzenlemektedir.

3.1.4.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Grev Hakkı

Örgütlenme özgürlüğü hakkını doğrudan düzenleyen AİHS’e göre “herkes” örgütlenme hakkına sahiptir ve bu hak çıkarlarını korumaları gayesiyle sendikalar kurmalarını da kapsamaktadır (md.11/1). Bu hükümde doğrudan grev hakkından söz edilmese de dolaylı olarak “çıkartlarını koruma” ibaresinden hareketle grev hakkının “örgütlenme özgürlüğünün” bir neticesi olarak ele alındığı görülmektedir.

AİHS bünyesinde grev hakkına yönelik özel bir düzenleme mevcut değildir. Ancak AİHM’in içtihadındaki gelişmeler, AİHS bağlamında grev hakkının bir insan hakkı olarak tanınmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle AİHS kapsamında

⁶²³Pekin, s. 72.

⁶²⁴Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 117.

⁶²⁵Pekin, s. 72.

⁶²⁶Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 115, 116, 117.

grev hakkının durumunu değerlendirebilmek için AİHM'in bu konuya ilişkin içtihadının gelişimine bakılmalıdır. 1970'li yıllarda alınan kararlarda grev hakkı örgütlenme özgürlüğüne mündemiç bir hak olarak değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla AİHM'in grev hakkına ilişkin içtihadı, grev hakkının zamanla özellikle 2000'li yıllardaki kararlar ile örgütlenme özgürlüğüne mündemiç bir hak olarak kabul gördüğü yönünde bir ilerleme kaydetmiştir. Bu yönde AİHM, 1976 tarihli Schmidt ve Dahlström/İsveç Kararı'nda "*11. Madde de açıkça belirtilmeyen (grev hakkı), ulusal hukukta, belirli durumlarda bu hakkın kullanılmasını sınırlandıracak türden bir düzenlemeye tabi tutulabilir*" ifadesine yer verilmiştir⁶²⁷. Söz konusu ifade ile grev hakkının AİHS md.11'in kapsamında teminat altına alınmadığını dolayısıyla sendika hak ve özgürlüğünün bir neticesi olarak değerlendirilemeyeceği yönünde karar vermiştir⁶²⁸. AİHM, 1970'li yıllarda hem Avrupa Sosyal Haklar Komitesi hem de Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin sendikal haklara ilişkin yerleşik içtihatlarına uymayan hem dar hem de sözel bir yorum anlayışı benimsemiştir⁶²⁹.

AİHM'in kolektif sendikal haklara ilişkin içtihadı, 1990'lı yıllarda aldığı Gustafsson/İsveç (1996) ve 2000'li yıllarda aldığı Wilson ve Diğerleri/Birleşik Krallık (2002), Dilek ve Diğerleri/Türkiye (2007), Karaçay/Türkiye (2007) Kararı ile Demir-Baykara Kararı'ndan sonra aldığı kararlar ile toplu pazarlık daha sonra ise grev ve toplu eylem haklarının örgütlenme özgürlüğünün içsel bir neticesi ve parçası olduğu yönünde evrilmiştir⁶³⁰. Bu evrim sürecinde AİHM'in grev hakkına ilişkin tutumunun değiştiğini gösteren ve hakkın tanınmasına imkân sağlayan iki önemli adım bulunmaktadır. Bu adımların ilki, Demir-Baykara Kararı, ikincisi ise Demir-Baykara Kararı'nı tamamlayan Enerji Yapı Yol-Sen Kararı'dır. Demir-Baykara Kararı'nda alınan karar ve "çıkarların korunması" vurgusu Enerji Yapı Yol-Sen Davası'nda grev hakkının AİHS md.11'de tanınması ile sonuçlanmıştır⁶³¹. Özellikle AİHM'in tutumunun tersine çevrildiğini gösteren ve bu noktada bir dönüm noktası olan Enerji Yapı Yol-Sen Kararı, AİHM'in grev hakkının vazgeçilmez bir şekilde toplu pazarlık

⁶²⁷ Gilles Dutertre, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler**, Avrupa Konseyi Yayınları, 2003, ss. 281-282; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 187.

⁶²⁸ Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), s. 148; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 187.

⁶²⁹ Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 190.

⁶³⁰ Gülmez, (Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı), ss. 148, 149, 150, 151.

⁶³¹ Jorge Leyton, "The Right to Strike As a Fundamental Human Right: Recognition and Limitations in International Law", **Revista Chilena de Derecho**, Cilt:44, Sayı:3, 2017, ss. 788, 789, 790, 791.

hakkı ile ilişkili olduğunu ve “grev hakkının sendikal örgütlenme özgürlüğünü tanıyan” AİHS md.11’in “vazgeçilmez bir neticesi” olarak korunduğunu kabul ettiği bir karardır⁶³². İlerleyen süreçte 2009 yılında Danilenkov/Rusya, Saime Özcan/Türkiye, Kaya-Seyhan/Türkiye ve 2010 yılında karara bağladığı Trofimchuk/Ukranya, Çerikçi/Türkiye örneklerinde grev hakkının AİHS md.11 kapsamında koruma altında olduğu sonucuna ulaşmıştır⁶³³. AİHM’in Türkiye özelinde verdiği kararların en belirgin özelliği ise kamu görevlilerinin “toplu eylem” hakkını koruyan bir yaklaşım benimsemesidir⁶³⁴.

AİHM 2014 tarihli National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v United Kingdom Kararı’nda dayanışma grevinin AİHS md.11 uyarınca korunup korunmadığı yönünde yaptığı değerlendirmede “ikincil eylemin (dayanışma grevinin)” 87 Nolu ILO Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı kapsamında sendikal özgürlüğün bir parçası olarak korunduğuna işaret etmiştir⁶³⁵.

3.1.4.2. Avrupa Sosyal Şartı ve Grev Hakkı

Siyasi ve medeni hakları düzenleyen AİHS’in grev hakkı da dâhil olmak üzere sosyal, kültürel ve ekonomik haklar alanında yarattığı boşluk, Avrupa Sosyal Şartı ile doldurulmuştur. Bu nedenle AİHS’in tamamlayıcısı olan Avrupa Sosyal Şartı uluslararası alanda grev hakkını açıkça garanti altına alan ilk bölgesel nitelikli enstrüman olma özelliğini taşımaktadır⁶³⁶. Grevin de yer aldığı sendikal haklar Şart’ın 5 ve 6’ncı maddelerinde düzenlenen hükümler doğrultusunda teminat altına alınmıştır. Ancak belirtmeliyiz ki ülkemiz, Şart’ın söz konusu haklara ilişkin 5 ve 6’ncı maddelerine çekince koymuştur. Özellikle md.6’ya çekince konulmasının temelinde yatan nedenlerden biri grev hakkını kamu görevlilerinin de içinde yer aldığı tüm çalışanlara tanımayı istememe ve sendikal hakların dışında bırakma düşüncesine

⁶³² Antoine Jacobs, “Hrvatski Lijecnicki Sindikat v. Croatia Secondary Industrial Action”, **International Labour Rights Case Law**, Cilt:1, Sayı:1, 2015, s. 90.

⁶³³ Jeffrey S. Voght, “The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)”, **King’s Law Journal**, Cilt:27, Sayı:1, 2016, s. 119.

⁶³⁴ Sur, (Asgari Hizmet), s. 1024.

⁶³⁵ Voght, ss. 127, 128, 129.

⁶³⁶ International Trade Union Conference (ITUC), s. 53; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 29; Leyton, s. 788; Swepston, s. 173; Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 328.

dayanmaktadır⁶³⁷. Ancak kolektif sendikal haklar açısından diğer düzenlemeler ile karşılaştırıldığında Avrupa Sosyal Şartı daha ilerici ve yenilikçidir. Bunun temel sebebi gerek sendika hakkı kapsamında memur ve memur statüsünde çalışanlara yer vermesi (md.5), gerek açıkça grev hakkını öngörmesi (md.6/4) ve bu hakkı salt özel sektör çalışanları ile sınırlamayıp memurlarda dâhil kamu sektörü çalışanları içinde korumasıdır⁶³⁸.

Toplu pazarlık hakkının bütün yönleri ile düzenlendiği md.6/4 fıkrasında “grev hakkını da içeren toplu eylem hakkı” tanınmakta ve buna ilişkin ilkelere yer verilmektedir. “Toplu Pazarlık Hakkı”nı düzenleyen md.6’ya göre “*hakkın etkili şekilde kullanılması için menfaat uyumsuzluğu durumunda önceden imzalanmış toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülüklerin saklı tutulması kaydıyla taraf devletler, çalışanlara ve işverenlere grev hakkını içeren toplu eylem hakkını tanımayı taahhüt etmektedirler*” (md.6/4). Şart yalnızca “menfaat (çıkar) uyumsuzlukları” söz konusu olduğunda grevi içeren toplu eylem hakkını tanımakta ve güvence altına almaktadır. Aynı zamanda maddeden anlaşıldığı üzere grevi içeren toplu eylem hakkının öznesi hem çalışanları hem de işverenleri kapsamaktadır⁶³⁹. Madde hükmünde “çalışanlar” açısından kamu görevlisi-işçi ayrımına gidilmediği gibi maddenin kapsamı dışında bırakılan çalışan gruplarına da yer verilmemiştir.

Avrupa Sosyal Şartı bazı memur kategorileri bakımından bu hakka yönelik bir takım kısıtlamaların getirilmesine olanak tanısa da denetim organlarına göre memur statüsünde olanlarda “çalışanlar” terimi içinde yer almaktadır⁶⁴⁰. Özellikle “çalışanlar” terimini emeğe dayalı haklardan faydalanan kişiler olacak şekilde tanımlayan Avrupa Sosyal Haklar Komitesi’nin terimin uygulama alanını işçi statüsünde çalışanlar ya da kamu görevlisi gibi bağımlı çalışanlar ile sınırlamayı genişletici yönde ele aldığı söylenebilir⁶⁴¹.

⁶³⁷Işıklı, (Sendika Hakkı ve Türkiye), s. 111; Mesut Gülmez, “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek Miyiz?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:12, 2007, (Avrupa Sosyal Şartına Uyum), s. 42; Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), ss. 157-158.

⁶³⁸Işıklı, (Sendika Hakkı ve Türkiye), s. 107; Klaus Fuchs, “Avrupa Sosyal Şartı: Günümüzdeki Durum ve Perspektifler”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolukyumu-Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), TODAİE Yayınları, No: 250, Ankara, 1993, s. 32.

⁶³⁹Gülmez, (Grev Hakları ve Türkiye), s. 146; Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), ss. 328, 329, 330.

⁶⁴⁰Gülmez, (Grev Hakları ve Türkiye), s. 146.

⁶⁴¹Gülmez, (Avrupa Sosyal Şartına Uyum), s. 39.

Grevi ölçülü bir şekilde düzenleyen Avrupa Sosyal Şartı bünyesinde aynı zamanda hakkın kısıtlanmasına izin veren hükümleri de barındırmaktadır⁶⁴². Dolayısıyla Şart'ın koruma ve garanti altına aldığı grev hakkı dâhil toplu eylem hakkının sınırsız bir hak olmadığı söylenebilir. Şart'ın grev hakkına getirilebilecek özel sınırlamalara dair çerçeveyi düzenlediği md.31'de taraf devletlerin, grev hakkını kanun ile düzenleme ve bazı sınırlamalar getirmelerine yönelik yetkileri bir takım koşulların varlığına bağlanmıştır⁶⁴³. İlk olarak Avrupa Sosyal Şartı içtihadına göre herhangi bir kısıtlamanın kanunla öngörülmüş olması koşuluyla grev hakkı kısıtlanabilir. Aynı zamanda bu kısıtlama yalnızca kanun ile yapılmalıdır. İkinci olarak kısıtlama “ulusal güvenlik, kamu yararı, kamu sağlığı” gibi belirli nedenlere dayanmalıdır. Kısıtlamaya yönelik koşulların sonuncusu ise “demokratik bir toplumda zorunlu” tedbir niteliği taşıması gerektiğidir⁶⁴⁴.

Grev hakkını tamamen ya da kısmen yasaklamanın Şart'a uygunluğundan ancak yasaklamanın yukarıda koşulları belirtilen sınırlama rejiminin içinde kalması halinde söz edilebilecektir⁶⁴⁵. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'ne göre md.6/4 bağlamında kamu görevlilerinin de grev hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin grev hakkı bağlamında genel bir yasak getirilmesi Avrupa Sosyal Şartı'nın md.6/4 fıkrasına da aykırı olacaktır. Ancak Komite'ye göre kimi kamu görevlileri kategorilerinin grev hakkına kısıtlamalar getirilebilir. Bu kısıtlamalar ise Şart'ın revize edilmiş şekli olan “1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”nın G maddesindeki koşullara uygun olmalıdır. Söz konusu madde uyarınca kısıtlamalar görev ve işlevleri, nitelikleri veya sorumluluk düzeyleri göz önünde bulundurulduğunda doğrudan başkalarının haklarını etkileyen, kamu yararı ve ulusal güvenlik vb. ile ilişkili görevleri yerine getiren kamu görevlileri ile sınırlı olmalıdır. Komite'ye göre Şart'ın 31'nci maddesi uyarınca silahlı kuvvetler ve polis mensupları, yargıçlar, itfaiye, cezaevi görevlileri ve üst düzey devlet memurlarının dâhil olduğu belirli kamu görevlilerinin grev hakkı sınırlanabilir. Diğer bir yandan bir bütün olarak

⁶⁴²Sur, (Toplu İlişkiler), s. 401.

⁶⁴³Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 331; International Trade Union Conference (ITUC), s. 54.

⁶⁴⁴Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 331.

⁶⁴⁵Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 331.

kamu görevlilerinin grev hakkını reddetmek veya kısıtlamak Şart’a aykırılık teşkil edecektir⁶⁴⁶.

Komite’ye göre aynı zamanda görevlerinin niteliği ve yükümlülüklerine bakılmaksızın, tüm kamu görevlilerinin grev hakkının kullanımına getirilen yasak ile izlenen meşru amaçlar arasında “orantılılık” açısından makul bir ilişkiden söz edilemez. Aynı zamanda söz konusu yasaklamanın G maddesi uyarınca “demokratik bir toplumda gerekli olduğu” da düşünülemez⁶⁴⁷. Ayrıca kamu görevlilerinin “kamu otoritesi” kullanmaması halinde mutlak bir yasak haklı da görülemez. Grev hakkına yönelik olan kısıtlamalar da idareye göre değil, gerçekleştirilen işlevler açısından işlenmelidir. Örneğin bu konuda Avrupa Komisyonu’nun görüşüne göre Savunma Bakanlığı’nda çalıştırılan siviller ulusal güvenliğe tehdit oluşturmadıkları takdirde grev hakkından yararlanmalıdır⁶⁴⁸.

3.1.5. Avrupa Birliği Hukukunda Grev Hakkı

Grev hakkının AB hukukunun bir unsuru haline gelmesi hiç kuşkusuz AB Adalet Divanı’nın Viking ve Laval davalarına dair verdiği kararlar ile mümkün kılınmıştır⁶⁴⁹. Her iki davada da grev hakkı, sendikal örgütlerin serbest dolaşım haklarının ihlal edildiğine dair iddialara karşı “savunmanın” bir unsuru olarak kabul edilmiştir. Davies’e göre grev hakkı temel bir hak olarak kabul edilmesine rağmen “savunma” bağlamı grev hakkının çizilecek belirli sınırlar içinde kullanılabileceği anlamına gelmektedir⁶⁵⁰.

AB ve Avrupa Topluluğu Anlaşmaları’nın dışında sendikal hakların ikinci hukuki kaynaklarından biri “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”dır. Bir diğeri ise “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”dır. Sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını gerek özneleri gerek amaçlarıyla birlikte düzenleyen Temel Haklar Şartı ile

⁶⁴⁶Council of Europe, **Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights**, Strazbourg, 2008, (Digest of The Case), ss. 57, 235, 236, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>, (05.09.2018); Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 332; Gernigon, (Para-Public Sector), s. 28.

⁶⁴⁷Council of Europe, (Digest of The Case), s. 236.

⁶⁴⁸Gernigon, (Para-Public Sector), s. 28.

⁶⁴⁹Aziz Çelik, **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, 1. Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2014, (Sosyal Politika), ss. 173-174; Voght, s. 121.

⁶⁵⁰A.C.L. Davies, “One Step Forward, Two Step Back? The Viking and Laval Cases in The ECJ”, **Industrial Law Journal**, Cilt:37, Sayı:2, 2008, ss. 126, 127, 139.

Topluluk Şartı'nın grev hakkına yaklaşımlarındaki ortak nokta Avrupa Sosyal Şartı'ndan esintiler taşıyor olmalarıdır⁶⁵¹.

2000 yılında kabul edilen AB Temel Haklar Şartı kaynağını Avrupa Sosyal Şartı, AİHS ve Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'ndan almaktadır⁶⁵². Avrupa Birliği hukukunda grev hakkının temel kaynağı ve dayanağı, AİHS md.11 ile tutarlı olacak bir şekilde yorumlanması gereken “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”nın 12 ile 28’nci maddeleridir⁶⁵³. Şart’a göre menfaatlerini korumak üzere herkes örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir (md.12). “Dayanışma” başlığını taşıyan IV bölümünde düzenlenen “toplu pazarlık ve eylem hakkı” başlıklı md.28’e göre ise *“çalışanlar ve işverenler veya onların örgütleri ulusal yasalara ve uygulamalara uygun olarak, uygun düzeylerde toplu pazarlık yapmak ve bağışlamak, çıkar çatışması durumlarında-grev eylemi de dâhil olmak üzere-çıkarlarını korumak toplu eylem yapma hakkına sahiptirler”*. Bu madde hükmü ile hem toplu pazarlık hem de grev hakkını içeren toplu eylem hakkı “çalışanlara” tanınmış temel bir hak olarak teminata bağlanmıştır⁶⁵⁴. Grev hakkı dâhil toplu eylem hakkını düzenleyen md.28 kamu görevlilerinin haklarına ilişkin açık hükümler içermeyen bir düzenlemedir⁶⁵⁵. Grev hakkı “çalışanlar” için düzenlenen bir haktır ve hakkın öznelere açısından herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerine ilişkin genel ve mutlak bir grev yasağı AB Temel Haklar Şartı md.28’e aykırılık teşkil edecektir⁶⁵⁶. AB Temel Haklar Şartı, yürürlüğe girdiği 2000 yılı ile 2009 yılları arasında hukuki boyutta bağlayıcılıktan yoksun, siyasi niteliğe haiz bir belge olarak düzenlenmiştir⁶⁵⁷. 2009 yılında Lizbon Anlaşması’nın getirisi diyebileceğimiz yeniliklerden biri de Şart’ın hukuki anlamda bağlayıcılık kazanması ve bu sayede AB hukukunun bir ögesi halini almasıdır⁶⁵⁸.

⁶⁵¹Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 219, 225, 236, 245.

⁶⁵²Yüksel Metin, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:57, Sayı:4, 2002, ss. 41-47.

⁶⁵³International Trade Union Conference (ITUC), s. 58.

⁶⁵⁴Çelik, (Sosyal Politika), ss. 182-200.

⁶⁵⁵Gernigon, (Para-Public Sector), s. 29.

⁶⁵⁶Engin Ünsal, “Grev Hakkının Geleceği”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:92, 2011, (Grev Hakkı), ss. 421-422.

⁶⁵⁷Metin, s. 42; Çelik, (Sosyal Politika), s. 182.

⁶⁵⁸Ayşe Füsun Arsava, “AB Temel Haklar Şartı’nın AB Hukuku ile İlişkisi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, s. 149; Çelik, (Sosyal Politika), s. 182.

Madde 11 ve 14 arasında düzenlediği hükümlerde örgütlenme ile toplu pazarlık haklarına ilişkin hükümlere yer veren “1989 tarihli *Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı*” grev hakkını düzenleyen ve açıkça yer veren üçüncü belge olma özelliğine sahiptir⁶⁵⁹. Topluluk Şartı işverenlere ve çalışanlara, sosyo-ekonomik menfaatlerini gözetmek adına sendikal örgütlenme hakkı tanımaktadır (md.11/1). Topluluk Şartına göre, işverenler veya onların kurdukları sendikalar ile çalışanların sendikalarına ulusal mevzuat tarafından belirlenen şartlar doğrultusunda toplu iş sözleşmesi hakkı tanımaktadır (m. 12/1). Teminat altına alınan toplu eylem ve grev haklarının kullanımını ise yalnızca menfaat uyuşmazlıkları halinde mümkün kılan md.13’e göre “*menfaat uyuşmazlığı durumunda ulusal düzenlemeler ve toplu iş sözleşmelerindeki yükümlülükler saklı kalmak üzere, grev dâhil toplu eylem hakkı tanınmalıdır*” (md.13/1)⁶⁶⁰. Madde 13’ün düzenlediği her iki hak, hem ulusal mevzuat hem de toplu iş sözleşmesi kapsamında ortaya çıkabilecek yükümlülüklerle tabi birer hak olarak düzenlenmiştir.

14’ncü madde, Topluluk Şartı’nın 11 ve 13’ncü maddelerinde belirtilen hakların silahlı kuvvetler, polis mensupları ve devlet memurlarına hangi şartlarda ve uygulanacağı ölçü üye devletlerin ulusal mevzuatına bırakmaktadır⁶⁶¹. Topluluk Şartı, çalışanların ve sendikalarının sosyo-ekonomik çıkarlarını savunmak üzere başvuracakları mücadele araçlarını hem toplu eylem hakkı hem de onun özel bir türü olan grev hakkı ile birlikte düzenleyerek garanti altına almıştır⁶⁶². Aynı zamanda Topluluk Şartı, taraflar arasında vuku bulan iş uyuşmazlıklarının barışçıl yöntemler ile çözüleceğine işaret etmektedir. Söz konusu “*uzlaştırma ve hakem*” yöntemlerine ulusal mevzuata uygun prosedürler düzenlenerek başvurulabileceği belirtilmektedir (md.13/2)⁶⁶³. Ancak Topluluk Şartı’nın isteğe bağlı olarak düzenlediği söz konusu barışçıl yöntemler zorunlu hakem yöntemini içermemektedir⁶⁶⁴.

⁶⁵⁹Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 239.

Grev hakkından söz eden diğer iki düzenleme “Avrupa Sosyal Şartı” ve “BM’ler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi”dir. Bkz: Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 239.

⁶⁶⁰Ali Güzel ve Şebnem Gökçeoğlu, “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:6, Sayı:5, 1992, ss. 5-6; Gülmez, (Uyum Sorunu), ss. 237, 238, 239; Aktay, (Sendika Hakkı), s. 333.

⁶⁶¹Güzel ve Gökçeoğlu, s. 6.

⁶⁶²Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 239.

⁶⁶³Güzel ve Gökçeoğlu, s. 6; Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 240.

⁶⁶⁴Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 240.

Topluluk Şartı, sendika hakkını açıkça “çalışanlara” tanımasına rağmen düzenlediği “grev dâhil toplu eylem hakkının” kapsamına giren kişileri açıkça zikretmemiştir. Ancak genel anlamda bir kaide olarak grev hakkını içeren toplu eylem hakkını “çalışanlara” dolayısıyla kamu görevlilerine de tanıdığı sonucuna ulaşılabilir⁶⁶⁵.

3.2.ULUSAL MEVZUATTA GREV HAK VE YASAKLARININ GÖRÜNÜMÜ

3.2.1. Genel Olarak

İşin tamamen durdurulması veya önemli bir ölçüde aksatılması suretiyle işveren üzerinde baskı yaratılması grev hakkının temelinde var olan bir olgudur. Bu nedenle greve başvurulması halinde işverene zarar verilmesi kaçınılmazdır. Diğer bir yandan ise grev hakkının niteliği gereği toplumsal ve ekonomik açıdan bir takım sorunları beraberinde getireceği de bir gerçektir⁶⁶⁶. Nitekim kimi durumlarda ise grev, kamu yararına ters düşebilmektedir. Özellikle bu durum hizmetin niteliğine bağlı olarak uyuşmazlığın taraflarını aştığı, kamunun dar veya geniş kesimlerine bir takım zararlar verdiği durumlarda söz konusudur. Bu tür durumlarda kullanımına sınırlamalar getirilecek olan grevler açık ve ağır bir şekilde kamu yararına zarar veren grevler olmalıdır. Çünkü grev ne olursa olsun kamu üzerinde doğrudan ya da dolaylı yoldan etkileri olabilen bir eylemdir. Dolayısıyla her kamu yararı ile çatışan ve kamu düzenini bozan durumda grev hakkını kısıtlama ya da yasaklama yoluna gidilmemelidir⁶⁶⁷. Nitekim kamu yararı ileri sürülerek her grev eylemini yasaklamak ILO ilkelerine de aykırı bir durumdur. Diğer bir yandan grev hakkının kullanımının sosyal yaşamın gerekleri ile bağdaştırılması zorunluluğu ve kamu yararı ile arasında dengeyi sağlama arayışı gibi nedenler çoğunlukla hakkın kullanımının anayasal ve yasal düzenlemelerle sınırlandırılması ve yasaklanmasına yol açmaktadır⁶⁶⁸.

Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin sınırı iki faktör tarafından belirlenmektedir. İlk faktör idarenin varoluş sebebi sayılan kamu yararı, ikincisi ise kamu yararı adına

⁶⁶⁵Gülmez, (Uyum Sorunu), s. 241.

⁶⁶⁶Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 560, 564, 566.

⁶⁶⁷Mahmut Kabakçı, “Grev Yasakları ve Temel Hizmet Kavramı (Karar İncelemesi)”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 2004, (İncelemesi), ss. 6-7.

⁶⁶⁸Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 565-566.

yürütülen kamu hizmetleridir⁶⁶⁹. Kamu hizmetlerinin özellikleriyle bağdaştırılmayan grev, toplum için önem arz eden ve süreklilik gösteren kamu hizmetlerinde yoğun kesintilere sebep olabilecek bir silah olarak görülmektedir. Bu yaklaşım doğal olarak kamu hizmetlerinde ve dolayısıyla kamu görevlilerine grev hakkının yasaklanmasıyla sonuçlanmaktadır. Nitekim hukukumuzda grev hakkı mutlak olmayan, gerek kullanımı gerek özneleri yönünden kısıtlama ve yasaklamalara tabi bir hak görünümündedir. Anayasa’da işçiler bağlamında yerleşik bir hak olarak düzenlenen grev hakkının sınırlama ve yasaklama rejimine ilişkin genel çerçeve Anayasa ve kaynağını anayasadan alan 6356 sayılı Kanun ile belirlenmektedir.

3.2.2. Anayasa’da Yer Alan Sınırlama ve Yasaklar

Kolektif özgürlüklerin öznelerinin etkinliklerinin sınırını belirleyen ölçütler içerisinde ön plana çıkanlar kamu hizmetleri, kamu düzeni ve demokratik yapıdır. Dolayısıyla bir kamu özgürlüğü olan grev hakkının öznelerinin etkinliklerinin sınırları da bu ölçütlere göre belirlenmektedir⁶⁷⁰. Diğer bir yandan Anayasa md.54’te ekonomik ve sosyal bir hak olarak anayasal güvenceye alınan grev hakkı diğer maddelerde düzenlenmiş olan sınırlama nedenlerinden de etkilenebilmektedir⁶⁷¹. Zira grev hakkı 1982 Anayasası ile öznelerini de içerecek şekilde norm alanı daraltılan dolayısıyla sınırlandırılan bir hak olarak düzenlenmiştir⁶⁷². Ayrıca sınırlama, grev hakkının mahiyetinin bir gereği olarak bazen anayasakoyucu tarafından bazende anayasada yer verilen hükümler doğrultusunda örneğin; md.13’te öngörülen sınırlama ilkeleri ile yapılabilmektedir. Nitekim 2010 Anayasa değişikliği öncesinde grev hakkının anayasal sınırları Anayasa md.54/7 fıkrasında çizilmiş, “siyasi grev, dayanışma grevi, genel grev” ile diğer direniş türleri grev hakkının kapsamı dışında bırakılarak yasaklanmıştı. Uygun’a göre söz konusu durumlar md.54/7 fıkrasınca yasaklanmamış olsa dahi anayasakoyucu bu durumları bizzat yasakladığı için bu tür

⁶⁶⁹ E. Atay, ss. 583-594.

⁶⁷⁰ Kaboğlu, (Kolektif Özgürlükler), ss. 87-133; E. Atay, s. 583-594.

⁶⁷¹ M. Emin Zararsız, “1982 Anayasasına Göre Grev Hakkı ve Sınırları”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:5, 1995, s. 133.

⁶⁷² Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özünü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:506, Ankara, 1982, (Temel Hakların Sınırlanması), ss. 21-22; Oktay Uygun, “1982 Anayasası’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Anayasal Sınırları”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 1988, ss. 386-387.

grevler hukuki güvenceye alınamayacak ve bunlara başvurulamayacaktır. Benzer bir şekilde yasakoyucu grev hakkını sınırlayan bir düzenlemeye gitmemesine rağmen özel ve genel sınırlama sebeplerine bağlı olarak- grev hakkı bizzat Anayasa tarafından sınırlandırıldığı için sınırlı bir hak olacaktır⁶⁷³.

Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlama rejiminin esaslarını belirlediği ve yasakoyucuya bu konuda takdir yetkisi tanıyan 13'ncü maddesine göre *"temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz"* (md.13). Temel hak ve özgürlükler konusunda geniş bir sınırlama olanağı tanıyan sınırlama nedenleri 2001 değişikliği ile birlikte madde de belirtilen alanlarla sınırlandırılmıştır⁶⁷⁴. Hüküm gereği ancak kanun ile sınırlanabilecek grev hakkına KHK, tüzük, yönetmelik ve diğer idari işlemlerle kısıtlama getirilemez. Hakka yönelik olan sınırlamalar ise "demokratik toplum düzeninin gereklerine" ve aynı zamanda ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil edemez. Ancak ölçülülük ilkesinin yerine Gözler'in belirttiği gibi temel hak ve özgürlükler açısından *"durumun gerektirdiği ölçüde"* kısıtlanabilir ifadesine yer verilmesi daha yerinde bir kullanım olacaktır⁶⁷⁵.

Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması kuralını düzenleyen Anayasa md.14'e göre;

"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

⁶⁷³Uygun, ss. 357-358.

⁶⁷⁴İştar Cengiz Urhanoglu ve Eda Manav, "Türk Hukuku'nda Grev Yasakları", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt:1, Yıl:2, Sayı:5, 2011, s. 218.

2001 Değişikliği öncesinde 13'ncü madde;

"Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması"

Madde 13: *"Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğinin, Cumhuriyetin, millî güvenliğinin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.*

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir."

Kemal Gözler, "Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri (Anayasa'nın 13'ncü Maddesinin Yeni Şekli Halinde Bir İnceleme)", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:4, 2001, (İnceleme), s. 54.

⁶⁷⁵ Gözler, (İnceleme), ss. 56, 57, 60, 61.

hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz. Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.”

Anayasa’da aynı zamanda “savaş, seferberlik veya olağanüstü” hallerde milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi koşuluyla “durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanımının kısmen veya tamamen durdurulabileceği veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabileceği” de kurala bağlanmıştır (md.15/1). Hiç kuşkusuz böyle bir düzenleme bazı özgürlüklerin belirli şartlarda askıya alınmasına imkân tanıyarak bu hak ve özgürlüklerde sapmalara sebep olabilecektir. Nitekim bu koşullar altında grev hakkına getirilebilecek durdurma ve yaratılacak sapmaların meşruluğundan ancak “durumun gerektirdiği ölçüyü” aşmaması durumunda söz edilebilecektir⁶⁷⁶.

Anayasa aynı zamanda grev hakkının “iyiniyet kurallarına aykırılık teşkil edecek, topluma zarar verecek ve milli servette tahribata sebep olacak şekilde” kullanılmasını yasaklamaktadır (md.54/2). Ancak söz konusu hükmün mevcut haliyle uygulanması beraberinde bir takım güçlükler getirecektir. Çünkü hangi davranış türlerinin iyiniyet kurallarına aykırılık teşkil ettiği ya da topluma zarar verdiği ya da milli servette tahrip edici etkiler doğruduğuna dair hükümde açık bir ifadeye yer verilmemiştir. Bu durum tüm grevlerin toplum zararına olduğu ve milli serveti tahrip edici nitelik taşıdığı söylemi gibi bir riski beraberinde getirmektedir⁶⁷⁷. Nitekim böyle bir durumdan söz edebilmek için grevin dolaylı olarak değil doğrudan böyle bir gaye taşınması gerekir. Ancak kimi durumlarda ekonomi ve toplumsal alana verdiği zararlardan ziyade Anayasa’nın belirttiği kriterlere uygun olarak kullanılan, teminat altına alınmış sosyal bir hakkın varlığı söz konusudur⁶⁷⁸. Bu nedenle iyiniyet kurallarına aykırılık nedeniyle grev hakkına getirilebilecek bir sınırlama ya da yasaklama da somut olayın niteliğine göre değerlendirilme yapılması önem taşıyacaktır.

⁶⁷⁶Kaboğlu, (Özgürlükler Hukuku), ss. 105-108.

⁶⁷⁷ Uygun, s. 365.

⁶⁷⁸Zararsız, s. 129.

Grev hakkının anayasal güvence altına alındığı 54'ncü maddenin 3, 4 ve 5'nci fıkralarında grev hakkının ertelenmesi ve yasaklanmasına yönelik hükümlere de yer verilmiştir. Buna göre;

“Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir. Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir. Yüksek hakem kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.”

Söz konusu hükümden hareketle grev yasağının bulunduğu işler ve yerlere ilişkin yasaklara 6356 sayılı Kanun'da yer verilmiştir.

3.2.3. Diğer Mevzuat Düzenlemelerinde Grev Yasakları ve Sınırlamalar

Önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi mutlak bir hak olmayan, bir takım yasak ve kısıtlamalara tabi tutulan grev hakkı hukukumuzda sınırları ve unsurlarına ilişkin çerçevenin kanun ile belirlendiği bir haktır⁶⁷⁹. Grev hakkının kullanımıyla ilgili hükümlerin yanı sıra getirilebilecek yasaklarda yasal düzenlemeler de yer almaktadır. Nitekim Anayasa'da grev hakkının kimi işler ve iş yerleri için geçici, kimileri için ise sürekli olarak yasaklanabileceği ve düzenlemenin kanunla yapılacağı belirtilmiştir⁶⁸⁰. Bu durum grev hakkına getirilen yasakların salt grev türleri ve grev benzeri eylemlerle sınırlı olmadığını göstermektedir. Kamu görevlilerinin grev yasağını kamu hizmetleri ve süreklilikleriyle bağdaştıran yaklaşıma açıklık getirilmesi için hangi iş ve hizmetlerin grev yasağına tabi olduğu da değerlendirilmelidir.

2012 değişikliğinden önce 2822 sayılı Kanun, grev yasaklarını “yasağın bulunduğu işler” (md.29), “yasağın bulunduğu yerler” (md.30) ve “geçici yasaklar” (md.31) olmak üzere üç farklı madde başlığı altında düzenlenmekteydi. Ancak 6356 sayılı Kanun'da grev kararı alınması ve uygulanmasına ilişkin yasaklar “Grev ve lokavt yasakları” (md.62) başlığı altında tek bir madde içinde kurala bağlanmıştır⁶⁸¹. 6356 sayılı Kanun'da “sürekli ve geçici grev yasaklarını” düzenleyen md.62'ye göre;

⁶⁷⁹Sur, (Grev Kavramı), s. 110.

⁶⁸⁰Urhanoglu ve Manav, s. 212.

⁶⁸¹Gerek, s. 5.

“Can ve mal kurtarma işlerinde; cenaze işlerinde ve mezarlıklarda; şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde; kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye ve hastanelerde grev ve lokavt yapılamaz.

Cumhurbaşkanı, genel hayatı önemli ölçüde etkileyen doğa olaylarının gerçekleştiği yerlerde bu durumun devamı süresince yürürlükte kalmak kaydıyla gerekli gördüğü işyerlerinde grev ve lokavtı yasaklayabilir. Yasağın kalkmasından itibaren altmış gün içinde altı iş günü önce karşı tarafa bildirilmek kaydıyla grev ve lokavt uygulamasına devam edilir.

Başladığı yolculuğu yurt içindeki varış yerlerinde bitirmemiş deniz, hava, demir ve kara ulaştırma araçlarında grev ve lokavt yapılamaz.”

Kanuna göre “can ve mal kurtarma işleri, cenaze işleri, şehir şebeke suyu, elektrik, doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petro kimya işleri, kamu kuruluşlarınca yürütülen itfaiye hizmetleri” grevin yasaklandığı işler kapsamında yer almaktadır. Grevin yasaklandığı yerler ise “mezarlıklar, hastaneler ve Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerini,” kapsayacak şekilde düzenlenmiştir⁶⁸². Ancak belirtmelidir ki Kanun’un md.62’de düzenlediği grev yasaklarının kıyas yoluyla kapsam yönünden genişletilmesi söz konusu değildir⁶⁸³.

Narmanlıoğlu’na göre grev yasağına tabi işler ile yerleri birbirinden bağımsız bir şekilde düzenleyen Kanun bu iş ve işyerlerinde grev kararı alınması olanağını ortadan kaldırmaktadır⁶⁸⁴. Demir ise söz konusu yasakların nitelik bakımından “geçici” ve “istisnai” olmayıp, süreklilik gösteren bir özelliğe sahip olduklarını belirtmektedir. Diğer bir yandan yasağına tabi tutulan hizmet ve işlerde Kanun’da kamu ya da özel sektör ayrımına gidilmediği de görülmektedir. Bu anlamda sadece kamu kuruluşlarınca yerine getirilen “itfaiye” hizmetleri yasak kapsamında değerlendirilirken, aynı hizmetin özel sektör tarafından yürütülmesi bu yasağı dâhil edilmemiştir⁶⁸⁵. Sağlık hizmetlerinin görüldüğü hastaneler⁶⁸⁶, benzer bir şekilde

⁶⁸² Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 630-631.

⁶⁸³ Tankut Centel, “Grev Yasak ve Sınırlamalarına Topluca”, **TİSK Akademi Dergisi**, Cilt:1, 2013, (Topluca), s. 8; Tunçomağ ve Centel, s. 438.

⁶⁸⁴ Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 630.

⁶⁸⁵ F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), ss. 675- 676.

⁶⁸⁶ Tunçomağ ve Centel, s. 439.

cenaze işleri ile mezarlık hizmetlerinin de özel kuruluşlar ya da kamu eliyle görülmesi noktasında herhangi bir ayrıma gidilmemiştir⁶⁸⁷.

Anayasa Mahkemesi'ne göre “*yürütülecek iş ya da hizmetin durması nüfusun tümünün ya da bir kısmının yaşamını, sağlığını ve güvenliğini tehlikeye atabilecekse, kısacası zorunlu ve temel hizmet niteliği ağır basıyorsa, grevin yasaklanabilmesi anayasal açıdan mümkündür*”⁶⁸⁸. Bu noktada Avrupa Sosyal Şartı ve ILO mevzuatında dikkat çekilen “zorunlu hizmetler” (essential services) kavramına açıklık getirilmelidir. ILO mevzuatına göre zorunlu hizmetler, “*kesintiye uğraması halinde nüfusun tamamının veya büyük bir bölümünün yaşamı, güvenliği ve sağlığını tehlikeye atabilecek hizmetlere*” karşılık gelmektedir (§ 576)⁶⁸⁹. Aynı zamanda zorunlu hizmetlerin ne manaya geldiğinin geniş ölçüde bir ülkede varlık gösteren özel şartlara göre belirlendiği de açık bir şekilde belirtilmektedir (§ 159)⁶⁹⁰.

Hukukumuzda ise zorunlu ve zorunlu olmayan hizmetler ayrımına gidilmemiştir. Üzerinde görüş birliğinin bulunmadığı kamu hizmeti kavramı ise farklı tanımlara açık bir terimdir. Anayasa Mahkemesi'ne göre kamu hizmeti “*devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir*”. Bu tanımdan hareketle AYM'ye göre “*düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır*”. Bunların yokluğunun ise toplumsal yaşamı altüst edeceği belirtilmektedir⁶⁹¹.

Kamu personel rejiminde ise genel idare esasları dâhilinde yürütülen “asli ve sürekli” nitelik gösteren birtakım hizmetler, kamu hizmetlerinin çekirdeğini oluşturmaktadır. Ancak hukukumuzda “asli” ya da “sürekli” niteliğe sahip kamu hizmetlerinden ne anlaşılması gerektiği, hangi hizmetlerin bu kategoride olduğu

⁶⁸⁷ Caniklioğlu, (Grev Ertelenmesi), s. 302.

⁶⁸⁸ **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı:2013/1, Karar Sayısı:2014/161, Karar Tarihi:22.10.2014, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.11.2015/29529, (T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, 2013/1), <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9d7ecb1c-70c5-4b01-9484-5d6b172a18aa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , (25.10.2018).

⁶⁸⁹ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 118.

⁶⁹⁰ ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), ss. 69-70.

⁶⁹¹ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1994/71, Karar Sayısı:1995/23, Karar Tarihi:28.6.1995, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:32, 1997, (Kamu Hizmeti), s. 161.

açıkça belirtilmediği gibi net bir tanıma da gidilmemiştir. Ulusal güvenlik (md.5), adalet hizmetleri (md.36-40) ve bunların yanı sıra çevrenin kirletilmesini önleme (md.56/2) ile ormanları ve çevre sağlığını koruma (md.169) gibi bir takım hizmetler Anayasa’da görülmesi bakımından zorunlu tutulan kamu hizmetleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir yandan eğitim ve öğretim (md.42), sağlık (md.56) ve sosyal güvenlik (md.60-61) hizmetleri konusunda ise Anayasa’da devlete söz konusu hizmetleri bizzat gerçekleştirme vazifesi verilmediği, devletin kontrol ve düzenleme görevine tabi kılındığı belirtilmektedir⁶⁹². AYM’ye göre ise 3996 sayılı Kanun’da⁶⁹³ belirtilen “*tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, köprü, demiryolu, arıtma tesisi, otoyol, kanalizasyon, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi*” ve buna benzeyen faaliyetler kamu yararı adına gerçekleştirilen bu anlamda düzenli ve süreklilik arz eden kamu hizmetleridir (md.2)⁶⁹⁴. Genel olarak 4688 sayılı Kanun md.5’te belirtilen “*büro, bankacılık ve sigortacılık, yerel yönetim, ulaştırma, diyanet ve vakıf hizmetleri ile tarım ve ormancılık, sağlık ve sosyal hizmetler, kültür ve sanat, bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri ile eğitim, öğretim ve bilim hizmetlerinin*” kamu hizmetleri kapsamında yer aldığı söylenebilir.

ILO mevzuatında ise zorunlu ve zorunlu olmayan hizmetler ayrımına gidildiği görülmektedir. Denetim organlarına göre hastaneler, su temin ve elektrik hizmetleri, polis ve silahlı kuvvetler, telefon hizmeti, itfaiye hizmetleri, kamu veya özel cezaevi hizmetleri ile hava trafik kontrolü gibi hizmetler zorunlu temel hizmetler (§ 585) kapsamında yer almaktadır⁶⁹⁵. Ancak ulusal mevzuat ile bu hizmetlerde oldukça geniş kapsamlı bir tanımlamaya gidilmesi halinde grev hakkının anlamını tümüyle kaybedeceği tehlikesine de dikkat çekilmektedir (§ 159)⁶⁹⁶. Eğitim sektörü, radyo ve televizyon, bankacılık, petrol sektörü, limanlar, mağazalar ve eğlence parkları, posta hizmetleri, genel taşımacılık ile büyükşehir taşımacılığı, havayolu pilotları, yakıt üretimi, taşınması ve dağıtımı, demiryolu hizmetleri, çöp toplama hizmetleri, tarımsal faaliyetler, inşaat işleri, soğutma işletmeleri, otomobil üretimi, yiyecek temin ve

⁶⁹²Ali Ulusoy, “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görüş Usulleri Kavramları”, **Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, (Ed. Ali Ulusoy), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2001, ss. 8-9.

⁶⁹³8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun.

⁶⁹⁴ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (Kamu Hizmeti), s. 161.

⁶⁹⁵ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 120.

⁶⁹⁶ ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 70.

dağıtımı, darphane, hükümet basım hizmetleri ve devlet tuz, tütün tekelleri ve alkol ile su şişeleme hizmetleri ise tam anlamıyla zorunlu olmayan hizmetler (§ 587) kapsamında ele alınmaktadır⁶⁹⁷.

2010 Anayasa değişikliklerini takiben 2822 sayılı Kanun'da yer alan “*termik santralleri besleyen linyit üretimi ve petrol sondaj işi, noterlik hizmetleri, eğitim ve öğretim kurumları, çocuk bakım evleri ile huzurevleri ve eczaneler*” grev yasağı uygulamasından çıkarılmıştır. Diğer bir yandan sağlık işyerlerine getirilen grev yasağı ise genel olarak “hastaneler” bağlamında ele alınarak düzenlenmiştir. 2012 yılında gidilen düzenlemeyle hava taşımacılık hizmetlerine getirilmiş olan grev yasağı da kaldırılmıştır⁶⁹⁸. 6356 sayılı Kanun'a göre yasak kapsamından çıkarılan bu işyerleri ve işlerde artık greve gidilebilecektir. Ancak yasakoyucunun “hastane” deyimini kullanmakla yetinip, yasak kapsamında düzenlemeye gitmesi tartışmaya açıktır⁶⁹⁹. Çünkü hastane sözcüğü klinik, dispanser gibi sağlıkla ilgili birçok müesseseyi kapsayacak bir genişliğe sahiptir⁷⁰⁰. Nitekim ILO'ya göre de temel hizmetler kapsamında hastane çalışanları gibi bazı çalışan kategorileri grev hakkından mahrum bırakılmamalıdır (§ 593)⁷⁰¹.

6356 sayılı Kanun ile grev hakkının kapsamına getirilen yasakların 2822 sayılı Kanun'a kıyasen biraz daha daraltıldığı belirtilse de bazı hukukçulara göre söz konusu sınırlama göstermelik bir mahiyet taşımaktadır⁷⁰². Kılıçoğlu'na göre de 6356 sayılı Kanun dikkatlice incelendiğinde değişiklikle yalnızca greve başvuru yolunun daraltıldığı görülmektedir⁷⁰³.

Grev bağlamında 6356 sayılı Kanun ile ILO'nun zorunlu olmayan temel hizmet kategorisinde ele aldığı “bankacılık ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerine” getirilen yasak uygulaması ise AYM'nin 2015 tarihli RG'de yayınlanan kararı ile iptal edilmiştir. Fakat süreç içerisinde bu iki hizmet alanının “grev erteleme” kapsamına alınması alınan iptal kararını anlamsız kılmıştır. Çünkü Cumhurbaşkanı kararı ile

⁶⁹⁷ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 120-121.

⁶⁹⁸ Tuncay, (Yapılan Düzenlemeler), ss. 81-82; Sur, (Toplu İlişkiler), s. 427; Ekmekçi, s. 364; Sur, (Uluslararası Normlar), s. 274; Caniklioğlu, (Grev Ertelenmesi), s. 300; Alptekin Güney ve Kemale Aslanova, “Türk Hukukunda Grev Yasakları ve ILO Normları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:40, 2014, s. 258; F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), s. 675; Centel, (Topluca), ss. 10-11.

⁶⁹⁹ F. Demir, (İş Hukuku ve Uygulaması), ss. 675-676.

⁷⁰⁰ Tuncay, (Yapılan Düzenlemeler), s. 82; Centel, (Topluca), s. 10.

⁷⁰¹ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 122.

⁷⁰² Ekmekçi, s. 363; Tuncay, (Yapılan Düzenlemeler), s. 82; Sur, (Uluslararası Normlar), s. 274.

⁷⁰³ Kılıçoğlu, s. 7.

grevin ertelenmesi bünyesinde iş mücadelesi yasağını barındıran bir uygulamadır. Nitekim 678 sayılı KHK’da yer alan düzenlemeye göre “*karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev...; genel sağlığı veya milli güvenliği, büyükşehir belediyelerinin şehir içi toplu taşıma hizmetlerini, bankacılık hizmetlerinde ekonomik veya finansal istikrarı bozucu nitelikte ise Cumhurbaşkanı*” söz konusu uyuşmazlıkta 60 gün süreyle grevi erteleyebilmektedir. Ancak söz konusu değişiklikte birlikte grev ertelemesinin kapsamı oldukça genişletilmiştir⁷⁰⁴.

6356 sayılı Kanun’daki değişiklik gerekçesinde, ILO taleplerinin ve Avrupa Sosyal Şartı’nın sendikal haklara yer verdiği md.5 ve 6’da düzenlenen hükümlerin esas alındığı belirtilmiştir. Bu yönde gidilen değişiklikte yasağa tabi işler ile yerlerin hayati niteliğe haiz temel kamu hizmetleri ile sınırlı olacak şekilde düzenlendiği belirtilmiştir⁷⁰⁵. Ancak ILO’nun bazı faaliyetlerde ve kuruluşlarda öngördüğü grev yasağına ilişkin kriterleri göz önünde bulundurulduğunda mevzuatımızdaki bazı kısıtlamaların “temel hizmetlerin” sınırlarının ötesine geçtiği, kamu görevlilerine ise grev hakkının tanınmadığı görülmektedir⁷⁰⁶.

Grev yasağı salt 657 sayılı DMK, 6356 sayılı Kanun ve 5237 sayılı TCK’da yer alan bir düzenleme değildir. Ayrıca 6362 sayılı Sermeye Piyasası Kanunu’da “*bu Kanun uyarınca kurulan ve faaliyet gösteren borsalar ve teşkilatlanmış diğer pazar yerleri, merkezî takas kuruluşları, merkezî saklama kuruluşları ile MKK tarafından yürütülen hizmetlerde*” grev ve lokavt yapmayı yasaklamaktadır (md.137/2). Benzer bir şekilde 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun uyarınca “özel güvenlik personelinin” de grev eylemine katılması söz konusu değildir (md.17). Bu düzenlemeler dışında 2017 tarihli “*Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*”de 657 sayılı DMK’da yer alan grev yasağı kapsamına giren eylemlere katılım yasaklanmaktadır (md.13/p)⁷⁰⁷.

⁷⁰⁴Ekmekçi, ss. 366, 367, 368, 370; **678 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:22.11.2016/29896, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-2.htm> , (25.11.2018).

⁷⁰⁵ Kılıçoğlu, ss. 1, 3, 4, 348.

⁷⁰⁶Toker Dereli, “The Benefits of Freedom of Association for Development”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Gülten KUTAL’a Armağan, Cilt:1, Sayı:68, 2015, (Development), s. 189; T. Dereli, (Sosyal Diyalog), s. 168.

⁷⁰⁷**Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:23.01.2017/29957.

ILO denetim organlarına göre genel bir grev yasağı yerine hakkın tanınması halinde genel bir yasağa tabi olmayan sınırlı personel kategorisine üzerinde uzlaşmış “asgari hizmet yaklaşımı” uygulanmalıdır. Asgari hizmet uygulaması ise aşağıdaki üç durumda mümkündür (§ 158-162)⁷⁰⁸;

1. Grev hakkı ya da yasağı kapsamına alınacak kamu görevlilerinin “devlet adına otorite” işlevlerini yerine getirip getirmediğinin belirlenmesinin zor olduğu durumlarda,

2. Grev hakkının önemli ölçüde kısıtlanması ya da yasaklanmasının haklı gösterilemeyeceği durumlarda,

3. Toplum için ciddi sonuçlara yol açabilecek grevlerde.

Kamu veya temel hizmetlerde genel grev yasağı durumunda çalışanların eylem yasağını telafi edici bir garanti olarak sunulan “asgari hizmetin” kurulması şu üç durumda mümkün görülmektedir (§ 595-606)⁷⁰⁹;

1. Tam anlamıyla zorunlu hizmetlerde (kesintiye uğraması halinde toplumun tamamı ya da büyük bir bölümünün yaşamını, kişisel güvenliğini ve sağlığını tehlikeye atabilecek hizmetler),

2. Kelimenin tam anlamıyla zorunlu olmayan fakat grevin süresi ve kapsamının nüfusun normal yaşam şartlarını tehlikeye düşürebilecek ciddi bir ulusal krizle sonuçlanabileceği hizmetlerde,

3. Temel öneme sahip olan kamu hizmetlerinde.

ILO’nun greve gidilmesi halinde asgari hizmet sisteminin uygulanabileceği hizmetlere verdiği örnekler arasında; feribot ve liman hizmetleri, demiryolu taşımacılık ve genel olarak taşımacılık hizmetleri, posta hizmetleri ile çöp toplama hizmetleri, bankacılık hizmetleri ve petrol sektörü, eğitim hizmetleri ile hayvan sağlığı hizmetleri yer almaktadır (§ 615-626)⁷¹⁰. Kamu ve temel hizmetlerde çalışanlar tarafından gerçekleştirilecek grevlerde taraflar (sendikalar-kamu makamları) asgari hizmetlerin belirlenmesi noktasında anlaşmaya varamazsa asgari hizmetin kurulması ve tespiti, ilgili bakanlık ya da kamu kurumu tarafından değil, “bağımsız” bir organ tarafından yapılmalıdır (§ 609, 612, 613)⁷¹¹.

⁷⁰⁸ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), ss. 69, 71, 72.

⁷⁰⁹ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 122-124.

⁷¹⁰ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 126, 127, 128.

⁷¹¹ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 125-126.

Açıkça belirtilmelidir ki kamu görevlileri açısından “genel grev” yasağının söz konusu olduğu ülkemizde zorunlu hizmet tanımlaması olmadığı gibi kamu hizmetleri de belirsiz ve geniş bir tanıma sahiptir. Nitekim kamu görevlilerinin grev hakkının korunması açısından asgari hizmet yaklaşımı oldukça önemlidir. Ancak değindiğimiz sebeplerden dolayı asgari hizmet uygulamasının bir takım zorunlukları da beraberinde getireceği açıktır.

3.3. HUKUKUMUZDA GREV HAKKI, TARİHSEL GELİŞİMİ VE KAMU GÖREVLİLERİNİN DURUMU

3.3.1. Genel Olarak

Tarihsel süreç içerisinde grev suç olarak kabul edildiği “grev yasağı”, özgürlük olarak görüldüğü “grev hürriyeti” ve hak olarak ifade edildiği “grev hakkı” rejimi olmak üzere üç kademeli bir gelişim seyri izlemiştir⁷¹². Günümüzde de çeşitli ülkelerde grev bu üç aşamadan biri görünümünde gelişme göstermiştir. Ancak ülkemizde grevin tarihsel olarak “özgürlük” (1923-1937), “yasak” (1937-1961), “hak” (1961-1980), “yasak” (1980-1983) ve yeniden 1984 yılı itibariyle “hak” olarak düzenlenmesiyle birlikte beş farklı gelişme seyri gösterdiği görülmektedir⁷¹³.

Esas gelişimi Cumhuriyet döneminde başlayan ve bu döneme özgü bir terim olan grev kelimesi bu süreçten önceki hukuki belgelerde örneğin; 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu’ndaki şekliyle “terki hizmet”, “tatil-i eşgal” gibi terimler ile karşılık bulmuştur⁷¹⁴. Grevin anayasal teminat alınıp bir hak olarak tanınması ise ancak 1961 Anayasası ile mümkün olmuştur⁷¹⁵. Ancak belirtilmelidir ki grev hakkı işçiler için teminat altına alınmış bir haktır. Dolayısıyla özel hukuk ilişkisi ile istihdam edilen işçilerin çok uzun süredir işverenlerine karşı grev gibi bir iş mücadelesi aracına sahip olduğu söylenebilir. Ancak kamu hukukuna tabi kamu görevlileri açısından grev hakkı açık bir şekilde tanınmadığı gibi yasal düzenlemeler ile de yasaklanmıştır.

⁷¹²Narmanlıoğlu, (Grev), s. 22; Sur, (Grev Kavramı), s. 3; Mesut Gülmez, “Tatil-i Eşgal Yasası ve Grev”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 1982, (Tatil-i Eşgal), ss. 3-4.

⁷¹³Narmanlıoğlu, (Grev), ss. 22- 37; Gülmez, (Tatil-i Eşgal), s. 5.

⁷¹⁴Sur, (Grev Kavramı), s. 7; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 36.

⁷¹⁵Esener, (İş Hukuku), s. 592.

Ülkemizde kamu görevlilerinin grev hakkının fiili tarihsel gelişimi Aksoy'un ifadesiyle "pasif direnme hakkının" kullanımının bir sonucu olarak vuku bulmuş ancak sonraki süreçte mahkeme içtihatlarındaki gelişme ile kabul aşamasına ulaşmıştır⁷¹⁶. Gerçekten de kamu görevlilerinin kolektif sendikal haklarının gelişimine bakıldığında yasal tanımadan önce fiili kullanımları söz konusu olmuştur⁷¹⁷.

Cumhuriyetten önceki dönemde zaman zaman ekonomik sebeplerle iş bırakma eylemleri gerçekleştiren memurların sendikal örgütlenmesi ve bu bağlamda sendikalarının aldığı karar üzerine başvurdukları bir grev eylemi söz konusu değildir. Sendikal haklarla tanışmadıkları dolayısıyla "sendikal haklısız" geçen bu dönemin ardından kamu görevlileri cumhuriyet döneminde ilk defa 1961 Anayasası aracılığıyla grev ve toplu sözleşme haklarından yoksun bir sendika hakkı ile tanışmışlardır. Ancak 1971'in sendika hakkına getirdiği yasak rejimi 1990'lı yılların ilk evresinde sendika hakkı ve toplu sözleşme hakkının fiili kullanım yoluyla hukuki tanıma gerçekleşmeden bir gelişim göstermesine zemin hazırlamıştır. 2001 yılında sendika hakları, 2012 yılında ise toplu sözleşme hakları anayasal ve yasal güvence altına alınmış ancak grev hakkına dokunulmamıştır. Ancak sendika ve toplu sözleşme hakları ile benzer şekilde 2000'li yıllarda grev hakkı da hukuken tanınmayı beklemeksizin fiili bir gelişme evresine girmiştir. Bu salt grev hakkını değil onu içeren toplu eylem hakkını da kapsayan bir gelişme evresidir. Bu sürecin gelişimine iç hukukumuzda AYM'nin, Yargıtay'ın ve Danıştay'ın farklı tarihlerde verdikleri kararlar zemin hazırlamış ve yön vermiştir. Uluslararası alanda ise kamu görevlilerinin toplu eylem ve grev haklarına ilişkin AIHM'in Türkiye'ye dair verdiği kararların belirleyiciliği hukukumuzda her iki hak ile ilgili önemli içtihat niteliği taşıyan kararların alınmasına olanak tanımıştır⁷¹⁸. Böylece grev hakkını tanıyan yasal bir düzenlemenin yapılması beklenmeden kamu görevlilerinin grev hakkının mahkeme içtihatları ile gelişiminin önü açılmıştır. Ancak önemli olan anayasal ve yasal düzenlemelerle yasağın kaldırılıp kaldırılmayacağıdır.

⁷¹⁶ Aksoy, (Devrimci Öğretmen), ss. 898- 908.

⁷¹⁷ Banu Uçkan, "2000'li Yıllarda Türkiye'de Memur Sendikacılığı", **Zor Zamanlarda Emek: Türkiye'de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları**, (Der. Ahmet Makal-Aziz Çelik), 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, (2000'li Yıllarda), s. 246.

⁷¹⁸ Uçkan, (2000'li Yıllarda), ss. 246, 247, 248.

3.3.2. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Grev Hakkının Gelişimi ve Özellikleri

Cumhuriyet'in ilanından önceki dönem, 1908 yılında işçilerin birçok işyeri ve iş kolunda başlattığı yoğun grev dalgasının yaşandığı bir süreçtir. 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Yasası kamusal hizmetlerde grevleri önlemek adına bu sürece bir tepki olarak çıkarılmıştır⁷¹⁹. Ancak Yasa'nın "grev yasağı" rejimi getirip getirmediği tartışılmakla birlikte Oğuzman'a göre Kanun grev eyleminin gerçekleştirilmesini değil, greve zorlamayı (icbarı) cezalandırmaktadır⁷²⁰. Gülmez'e göre ise sendika hakkı konusunda yasakçı bir tutum sergileyen Kanun, grevi kesin ve açık bir hükümle yasaklamamıştır. Ancak bir takım şartlar ve sınırlandırmalar dâhilinde kabul ettiği grev açısından 1936 İş Kanunu'na kadar devam eden bir özgürlük dönemi başlatmıştır⁷²¹. Yıldırım'a göre ise Kanun bünyesinde grev yasağı getiren herhangi bir hükme yer vermemektedir⁷²².

Toplu iş ilişkilerinin yasal düzeyde ele alındığı ilk düzenleme olma özelliği taşıyan Kanun, "*hükümetten ruhsat ve imtiyaz alarak kamu hizmeti gören iş yerlerinde ve bunların işçi ve hizmetlileri*" arasında vuku bulan ihtilafların çözümünde greve gitmeden önce "uzlaşma kurulu" sistemine başvuruyu zorunlu kılmıştır⁷²³. Hakem uygulamasına ilişkin kuralları içermeyen Kanun'a göre Uzlaştırma Kurulu'nun oy birliği ile verdiği kararlar nitelik bakımından bağlayıcıdır⁷²⁴. Greve başvuruyu uzlaştırma mekanizmasına tabi kılan Kanun tarafların uzlaşmaya varamamaları halinde çalışanların ve işçilerin greve gitmekte serbest olduklarını düzenlemiştir. Çalışma hürriyetine aykırılık teşkil eden her türden davranış, eylemde bulunma ve gösteri yapmak ise açıkça yasaklanmıştır (md.6)⁷²⁵.

Tatil-i Eşgal Kanunu'nun 8 ve 9'ncu maddelerinde düzenlenen para ve hapis cezalarından hareketle grev yasağı getirdiği sonucuna ulaşılması mümkün değildir. Kanun'un maddeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde kamuya hizmet sunan işletmelerde sendika kurulmasını yasaklayan 8'nci maddenin amacı çalışma

⁷¹⁹Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 360.

⁷²⁰Oğuzman, (Sistemik Tetkiki), s. 15.

⁷²¹Gülmez, (Tatil-i Eşgal), ss. 2, 22, 41.

⁷²²Kadir Yıldırım, **Osmanlı'da İşçiler (1870-1922) Çalışma Hayatı, Örgütler ve Grevler**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, (Örgütler ve Grevler), s. 334.

⁷²³Sur, (Toplu İlişkiler), s. 403; Gülmez, (Tatil-i Eşgal), s. 8-18; Fatih Gümü, **Türk İş Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Uzlaştırma**, Emel Matbaacılık, Ankara, 1972, ss. 24-25.

⁷²⁴Gülmez, (Tatil-i Eşgal), ss. 8-16.

⁷²⁵Yıldırım, (Örgütler ve Grevler), s. 317; Çelik, (Sosyal Politika), s. 210.

hürriyetini korumaktır. 9'ncu maddenin amacı ise zorunlu tutulan uzlaştırma mekanizmasına başvurulmadan ya da başvuru neticesinde anlaşmaya varılmasına rağmen iş durdurmaya yönelik katılımı önlemektir⁷²⁶. Her ne kadar Kanun, grev yasağı rejimi getirmese de uzlaşma mekanizmasına gidilmesini zorunlu kılması ve bunun yanı sıra md.8 ve 9'da yer alan düzenlemeler ile grev hakkının kullanımını önemli ölçüde daraltan bir etki yaratmıştır⁷²⁷.

Grev eylemini değil, sendika hakkına ilişkin yasaklar getiren Tatil-i Eşgal Kanunu “sendikasız bir grev hürriyeti” rejimine olanak tanımıştır⁷²⁸. Gülmez'e göre sendika hakkını kamu kurumlarını da içerecek şekilde yasaklayan Kanun, işçi ya da memur ayrımı yapmaksızın bağımlı çalışanlara sendika hakkını yasaklayarak, yaptırıma bağlamıştır (md.8)⁷²⁹. Kapsam yönünden işçileri ve işverenleri kapsayan Tatil-i Eşgal Kanunu'nun grev hakkına getirilen kısıtlamalar açısından bağımlı çalışanların tümünü kapsadığı söylenemez. Kanun'un uygulama alanına “*hükümetten ruhsat ve imtiyaz alarak demiryolu, tramvay, liman ve aydınlatma işleri gibi kamuya yönelik bir hizmetle mükellef bulunan her türlü şirketlerle çalışanları...*” (md.1) girmektedir⁷³⁰. Ancak kamuya yönelik hizmet sunan bu kurumlarda çalışanlar açısından işçi ya da memur ayrımına gidilmemiş böyle bir ifadeye yer verilmemiştir. Aynı zamanda Kanun'un kamu hizmeti sunan işletmelerde grevi yasaklarken bunların dışında kalan işletmelerde grev yasağı getirmediği söylenebilir. Nitekim Tatil-i Eşgal Kanunu'nun yürürlüğe girmesine öncülük eden “1908 grev dalgası” dönemi ve öncesinde memurların işçilerle birlikte greve başvurdukları görülmektedir. Bu nedenle bu sürecin de ayrıca incelenmesi gereklidir.

⁷²⁶Gülmez, (Tatil-i Eşgal), ss. 14-15.

Madde 8: “*kamu hizmeti sunan işletmelerde... greve sebebiyet verenler 1 haftadan başlayan ve 6 aya varan hapis veya 25 Liradan 25 Liraya kadar para cezası alınacak; tehdit ederek ve zor ve şiddet kullanılarak hizmetin durmasına sebebiyet verenler de 1 aydan 1 seneye hapis ve 1 liradan 50 liraya kadar para cezası ile cezalandırılacaktır*”

Madde 9: “*Bu kanun dairesinde müracaat etmeden ve sonucu beklemeden veya beşinci madde gereğince bir anlaşma kararlaştırılmamışken kamuya yönelik bir hizmetin durmasına iştirak edecek kişiler, 24 saatten bir haftaya kadar hapis ve 25 kuruştan 100 kuruşa kadar para cezası ile cezalandırılacaklardır*”.

Bkz: Yıldırım, (Örgütler ve Grevler), ss. 317-318.

⁷²⁷Gümüş, ss. 27-28.

⁷²⁸Meryem Koray ve Aziz Çelik, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, 1. Baskı, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2007, s. 342.

⁷²⁹Gülmez, (Türkiye’de Memurlar), ss. 3-4.

⁷³⁰Yıldırım, (Örgütler ve Grevler), ss. 316-317.

3.3.3. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Memurların İş Bırakma Eylemleri

Mülkiye (devlet yönetimindeki sivil görevliler sınıfı), kalemiye (bürokratlar), seyfiye (askeri sınıf) ve ilmiye (din adamları, öğretim üyesi ve hukukçu zümresi) gibi sınıflardan oluşan ve kariyer sistemine dayanan kamu personel rejiminin mevcut olduğu Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik sistemi ve sendikal hakların varlığı söz konusu değildir⁷³¹. Sendikal hakların olmadığı bu dönemin belirgin özelliği, II. Meşrutiyet'in ilanından önce ve sonraki süreçte işçi grevlerine daha çok rastlanmakla birlikte dönem dönem memurlarında grev ve iş bırakma eylemlerine başvurmalarıdır⁷³².

Özellikle memurlar, 19. yüzyıl ve sonrasında Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu mali bunalım ve bunalımın memur maaşı ödemelerinde yarattığı istikrarsızlıklardan olumsuz yönde etkilenmişlerdir. Bu durum karşısındaki memnuniyetsizliklerini ise iş bırakma eylemleri şeklinde göstermişlerdir. Memurların bu eylemlerinin temelinde ödenmeyen maaşların ödenmesi ve enflasyona yenik düşen maaşların arttırılması taleplerini içeren iki önemli ekonomik neden yatmaktadır. Örneğin; 1890'lı yıllar maaşını alamayan çok sayıda memurun görevini terk ettiği ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklıkların yaşandığı bir dönemdir. Memur maaşı ödemelerindeki istikrarsızlıklar ve yeni memur alımının istenmemesinin dışında enflasyon ve hayat pahalılığındaki artışa bağlı olarak 1910'lu yıllarda memurların satın alma gücünde bir hayli düşüş yaşanmıştır. Bu durum memurları "iş bırakma eylemleri" yapmaya teşvik etmiştir⁷³³. Diğer bir yandan eylemler karşısında devlet, işçilere kıyasla daha sert bir tepki gösterse de, ilk olarak işini bırakan memurlarla yapılan görüşmelerde işlerine geri dönmeleri istenmiştir⁷³⁴.

⁷³¹ Adal, s. 139.

⁷³² "1872-1908 Haziran'a kadar geçen dönemde kamu sektörü (40) ve özel sektör (52) işçileri tarafından toplam 92 grev gerçekleştirilirken, 1908 Temmuz-Aralık ayları arasında gerçekleşen toplam 143 grevin 16'sı kamu sektörü, 127'si ise özel sektör işçileri tarafından gerçekleştirilmiştir." Bkz: Yıldırım, (Örgütler ve Grevler), ss. 226-264.

Kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen grevlere ilişkin istatistiki verilere kayıtlarda yer verilmemiştir.

⁷³³ Kadir Yıldırım, "19. Yüzyıl ve Sonrasında Mali Kriz ve Hayat Pahalılığı Kısacasında Osmanlı Memurları ve İş Bırakma Eylemleri", *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, Sayı:32, İstanbul, 2015, (Eylemleri), ss. 49, 50, 53, 60, 61, 62, 75.

⁷³⁴ BOA, DH.ŞFR, 651/2, 13 Kasım 1919 (12 Teşrinisani 1335); 650/15'den aktaran Yıldırım, (Eylemleri), s. 73.

Mali yapıdaki bozulmaya bağlı olarak II. Meşrutiyetten önceki dönem memurların özellikle askerlerin iş bırakma eylemlerinin arttığı bir dönemdir⁷³⁵. Bu dönemde asker statüsünde istihdam edilenlerin dışında tepksini iş bırakma eylemleri şeklinde gösteren bir başka grup ise yurtdışı elçiliklerinde istihdam edilen memurlardır. Eylemlere kayıtsız kalamayan Devlet, eylemlerin yayılmasını önlemek adına bu yola başvuran askerlerin kayıtlarının silinmeleri ve işten çıkarılmaları gibi ağır cezalara başvurmuştur. Yurt dışında ülkenin prestijinin zarar görmemesi adına ise elçilerin eylemlerinin üstünün kapatılması şeklinde tedbir alınmıştır. Ancak alınan önlemler memur eylemlerinin önüne geçmediği gibi sonraki dönemlerde eylemler diğer memurlar arasında da yayılma eğilimi göstermiştir⁷³⁶.

II. Meşrutiyet'in ilanı ve sonrasında eylemler diğer memur kategorileri arasında artarak yayılmıştır. Bu dönemde maaş ödemelerindeki istikrarsızlıklara ek olarak her düzeyde memurların tasfiyesini öngören idari yapıdaki düzenlemeler sebebiyle iş bırakma eylemlerine gidilmiştir. Özellikle asker ve elçilik çalışanları haricinde iş bırakma eylemlerine öğretmenler, bakanlıklarda çalışanlar ve telgrafçılar gibi memur kategorileri başvurmuştur⁷³⁷. Örneğin; Eylül ayında gerçekleştirilen “Selanik Devlet Telgraf Memurları Grevi”, işten çıkarılan memurun işe geri alınması adına öteki memurların birlikte başvurduğu bir dayanışma grevidir⁷³⁸.

1908 grev dalgasının ekonomik tabanlı bir süreç olmasının yanında bir diğer özelliği gerçekleşen bazı grevlerde işçi ve memurların birlikte hareket etmeleridir. Ancak işçi ve memurlar greve gitmeden önceden verdikleri dilekçelerle greve gideceklerini yetkililere bildirmişler ve greve son çare olarak başvurmuşlardır⁷³⁹. 1908 grev dalgasının yaşandığı bu dönemde İstanbul Belediyesi'nin “Birinci ve Altıncı Daire Tanzifat Memurları Grevleri”, 23 Eylül günü “Feshane-i Amire Memur ve İşçileri Grevi”, 31 Ağustos günü “Aydın-İzmir Demiryolu Grevi”, 15-18 Eylül

⁷³⁵ BOA, D. BŞM.d (Başmuhasebe Kalemi Defterleri), nr. 8140, H. 1229 (M. 1813-1814)'den aktaran Yıldırım, (Eylemleri), s. 67.

⁷³⁶ Yıldırım, (Eylemleri), ss. 70-71.

⁷³⁷ Yıldırım, (Eylemleri), s. 71.

⁷³⁸ Zafer Toprak (Hakkı Onur), “1908 İşçi Hareketleri ve Jön Türkler”, **Yurt ve Dünya Dergisi**, Sayı:2, Mart 1977, s. 11.

https://www.academia.edu/18632553/1908_%C4%B0%C5%9F%C3%A7i_Hareketleri_ve_J%C3%B6n_T%C3%BCrkler_-_Yurt_ve_D%C3%BCnya_1977 , (20.10.2018).

⁷³⁹ Yavuz Selim Karakışla, “Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu 1839-1923”, **Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950**, (Der. Erik Jan Zürcher ve Donald Quataert), 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, s. 33.

arasında gerçekleşen “İzmir-Kasaba Demiryolu Grevi” işçi ve memurların birlikte gerçekleştirdikleri grevlere örnektir. Bunların temelinde de mali sebepler yatmaktadır. Örneğin; ücretlerin arttırılması, çalıştıkları gün sayısının kısaltılması gibi talepler üzerinde uzlaşma sağlanamaması demiryolu memur ve işçilerini iş bırakma eylemlerine teşvik etmiştir⁷⁴⁰. Sendika yasağının söz konusu olduğu bu süreçte, gerek işçiler gerekse memurlar tarafından gerçekleştirilen grevlerin sendika öncülüğünde gerçekleşmeyen dolayısıyla “örgütlü olmayan eylemler” olduğu söylenebilir.

1909-1911 yılları arasında kamusal hizmet niteliğine sahip işkollarında ve yerlerinde baş gösteren grevler devam ederken, 1911-1922 yılları arasında savaş sebebiyle grev dalgası durgunluk evresine girmiştir⁷⁴¹. 1910 yılında İstanbul tramvay işçi ve memurları, 1911 yılında ise Bulgaristan ve Aydın demiryolları memurları grev aracına başvurmuştur⁷⁴². 1921 yılında ise Hüdavendigar Vilayetinde maaşları ödenmeyen hâkim ve kâtiplerin iş bırakmaları üzerine valilik *“iş durdurma eğer grev mahiyetinde ise, buna ancak işçiler izinlidir”* diyerek memurlara grev hakkının tanınmadığını belirtmiştir⁷⁴³. Bu süreçte gerçekleştirilen grevlerin ağırlıklı olarak “demiryolu hizmetlerinde” gerçekleştiği görülmektedir. Anayasal düzenlemeler açısından durum değerlendirildiğinde ilk Anayasa olan 1876 tarihli Kanuni Esasi’nin grev yasağına ilişkin bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir. Benzer bir şekilde 1921 Anayasası da grev hakkı ya da grev yasağını düzenleyen herhangi bir hükme yer vermemiştir. Memurlara açıkça grev hakkını yasaklayan mevzuat düzenlemesine ancak Cumhuriyet’in ilanından sonraki süreçte rastlanmaktadır.

3.3.4. Cumhuriyet Döneminde Grev Hakkının Gelişimi ve Özellikleri

3.3.4.1. 1926 Yılı ile 1961 Anayasa’sı Döneminde Grev Hakkının Gelişimi ve Kamu Görevlileri

Cumhuriyet dönemi kamu personel rejiminin belirgin özelliği, hukuki rejim ve temel şekli itibarıyla Osmanlı Devleti’nden devr alınmış olmasıdır. Dolayısıyla sosyal

⁷⁴⁰ Toprak, ss. 14, 20, 21.

⁷⁴¹ Talas, (Toplumsal Ekonomi), ss. 360-361.

⁷⁴² Sülker, s. 131; Gümüüş, ss. 276-277.

⁷⁴³ BOA, DH.İD, 3-3/1-13, 10 Kasım 1921(9 Rebiülevvel 1340)’dan aktaran Yıldırım, (Eylemleri), s. 66.

güvenlik haklarının gelişmediği kamu personel rejimi özellikle devlet personeline grev de dâhil sendikal hakların tanınmadığı bir yapıdadır⁷⁴⁴. Bu dönemde zaman zaman memurların iş bırakma eylemlerine sebep olan ve önemli bir sorun alanı teşkil eden memur maaşı ödemelerindeki aksaklıklardan dolayı Cumhuriyet rejimine geçiş ile birlikte 1923-1950 yılları arasında memurlar açısından birkaç istisna dışında aylık ve diğer ödemelerde düzenli bir gelir güvencesi sistemi oluşturulmuştur⁷⁴⁵. Ancak bu süreçte 1925 yılında Samsun, Adana, Trabzon telgraf memurları tarafından maaşlarının arttırılması adına gerçekleştirilen ve Ankara İstiklal Mahkemesi tarafından karara bağlanan “Telgrafçılar Grevi” hem yeniden inşa edilen gelir güvencesi sisteminin istisnalarından biri hem de dönemin tek memur grevi örneği olarak karşımıza çıkmaktadır⁷⁴⁶.

Cumhuriyet döneminde memurlar açısından grev hakkının çerçevesi yasal düzenlemeler ile çizilmiştir. Bu dönemde memurlara grev hakkını tanımak yerine açıkça yasaklayan 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu aynı zamanda yasağın ihlal edilmesini cezai yaptırıma bağlamıştır. Hem grev yasağı hem de cezai yaptırımını birlikte düzenleyen Kanun’a göre; *“memurlar müçtemian tatili işgal (eşgal) edemezler. Aksi takdirde mevcut ahkâmı cezaiye mucibince haklarında muamele yapılmakla beraber müşevvikleri memuriyetten ihraç ve iştirak edenlerin sınıfları birer derece tenzil olunur”* (md.65)⁷⁴⁷. Doğrudan “grev” terimine yer vermemekle birlikte “memuriyetin terki”ni suç sayan ve cezai yaptırıma bağlan bir diğer düzenleme 1926 tarihli 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’dur. Kanun’un “Memuriyet ve Mevki Nüfuzunu Suistimal Edenler ve Memuriyet Vazifelerini Yapmıyanlara Ait Cezalar” başlığı altında düzenlenen 236’ncı maddesine göre;

“Devlet memurlarından üç veya daha ziyade kimse evvelce aralarında vakı olan karar ve ittifaka binaen usul ve nizam hilafına memuriyetlerini terk ederlerse her biri otuz liradan yüz elli liraya kadar ağır cezayı nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkum olurlar. Bu hareketlerinden devletçe bir zarar hasıl olmuş ise zararın derecesine göre bunlardan her biri üç aydan beş seneye kadar hapis olunur.”

⁷⁴⁴Adal, ss. 38, 39, 41; Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, 7. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2016, ss. 14-15.

⁷⁴⁵Koç, (1923-1950), ss. 11-12.

⁷⁴⁶Ergün Aybars, **İstiklal Mahkemeleri**, Cilt: I-II, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları No:1, İzmir, 1988, ss. 376-377.

⁷⁴⁷Gülmez, (788’den 4688’e), ss. 7-8; Özyörük, s. 141.

İşçiler açısından 1936 yılına kadar Tatil-i Eşgal Yasası'nın yürürlükte olduğu ve grevin ne yasaklandığı ne de hak bağlamında tanındığı “grev hürriyeti” rejimi hâkimdir. Fakat 1936-1967 yılları arasında uygulanma imkânı bulan 3008 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte hukukumuzda grev açısından “*hürriyet*” rejimi yerini “*yasak*” uygulamasına bırakmıştır⁷⁴⁸. Böylece toplu iş mücadelesi aracı olan greve getirilen yasak dışında Kanun, kişiler yönünden uygulama alanını “işçi niteliği” ya da istihdam edilen “işçi sayısı” gibi ifadeler kullanmak suretiyle de sınırlamıştır⁷⁴⁹. 72'nci maddesi ile de yasağı doğrulayan Kanun, kapsamına giren işyerlerinde işçi statüsünde çalışanların grev tanımının içinde yer aldığını düzenlemiştir (md.73/1)⁷⁵⁰. 127'nci maddesinde ise grev yasağının ihlal edilmesi durumunda uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir⁷⁵¹. Kanun aynı zamanda çalışma hayatına çalışan-çalıştıran ilişkilerinden doğan ihtilafların çözümünde başvurulacak zorunlu tahkim ve uzlaştırma sistemlerini dâhil etmiştir⁷⁵².

Grev hakkı ve yasağı konusuna doğrudan değinmeyen ve dolaylı olarak 3008 sayılı İş Kanunu'na işaret eden 1947 tarih 5018 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 7'nci maddesinde “greve teşebbüs” ve “teşvik” suç olarak düzenlenmiştir⁷⁵³. Söz konusu düzenleme 1961 Anayasası ile değişene kadar devam eden grev yasağı nedeniyle bu dönemde varlık bulan “46 Sendikacılığı” hareketi de grev aracından mahrum bırakılmıştır⁷⁵⁴. Özellikle 1947-1961 dönemi örgütlenme yasağının söz konusu olduğu işçi statüsünde çalışanlar için sendikal düzeyde örgütlenmenin yeniden filizlendiği ancak mevcut grev yasağının devam ettiği bir süreçtir. Bu düzenlemelerin dışında 1956'da uygulamaya geçen “6761 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında

⁷⁴⁸Ahmet Makal, *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963*, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, (1946-1963), ss. 31-37; Oğuzman, (Sistematik Tetkiki), s. 15; Esener, (İş Hukuku), s. 591.

⁷⁴⁹Ali Güzel, “3008 Sayılı İş Yasası'nın Önemi ve Başlıca Hükümleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 35-36, 1986, s. 180.

⁷⁵⁰Sur, (Grev Kavramı), s. 26; Güzel, s. 212.

⁷⁵¹Güzel, s. 212.

⁷⁵²Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 244.

⁷⁵³Adnan Mahiroğulları, “5018 Sayılı Kanun’dan 275 Sayılı Kanun’a Grev Hakkı Tartışmaları: Yasakçı Dönemden Serbesti Dönemine Geçişin Yol Haritası”, *HAK-İŞ Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt:4, Yıl:4, Sayı:10, 2015, (Yol Haritası), s. 155

⁷⁵⁴Sayım Yorgun ve diğerleri, “1963-1994 Yılları Arasında Türkiye’de Gerçekleşen Grevleri Etkileyen Faktörlere İlişkin Ekonometrik Bir Model Önerisi”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt:4, Sayı:59, 2018, s. 1905; Mahiroğulları, (Yol Haritası), ss. 167-168; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 361.

Kanunu” da hakların kullanımlarını olumsuz yönde etkileyen bir düzenleme olarak ön plana çıkmıştır⁷⁵⁵.

1945 yılından sonra gelişme gösteren sosyal devlet anlayışı kamu personel rejimimizde uygulama alanı bulamazken, memur-işçi ayrımının açık bir şekilde yapılmadığı istihdam rejimi de karışık bir görünüme bürünmeye başlamıştır. Aynı zamanda 1961 Anayasası ilan edilene kadarki süreçte devlet personelinin hak ve çıkarlarının güvenceye alınması ile örgütlenmeleri sınırlandırılmıştır⁷⁵⁶. Dolayısıyla çalışma yaşamımıza kolektif sendikal haklar üçlüsü olan sendika, toplu pazarlık ve grev haklarını entegre eden 1961 Anayasası dönemine kadar olan düzenlemeler işçileri ilgilendirirken kamu görevlileri bu düzenlemelerin ve özellikle 1947 sendikal örgütlenmesinin dışında bırakılmıştır. 1926 tarihli Memurin Kanunu’nun getirdiği grev yasağı rejimi ise güncelliğini korumuştur.

1961 Anayasası sendika hakkını hem işçileri hem de memurları kapsayacak şekilde “çalışanlara” tanımıştır (md.46). Ancak grev hakkının toplu iş sözleşmesi hakkı ile birlikte düzenlendiği Anayasa’da hakkın öznelere bakımından aynı yaklaşım benimsenmemiştir. Aynı zamanda grev hakkı söz konusu olduğunda Anayasakoyucunun “çalışanları” gözetken tutumunu sürdürdüğü de söylenemez. Memurlara grev hakkının tanınmadığı düzende işçilerin grev hakkına “sınırlayıcı” bir tutumla yaklaşan Anayasa’ya göre; *“işçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir”* (md.47). Hükümle, Anayasa hem toplu iş sözleşmesi hem de grev haklarını “işçiler” açısından anayasal güvenceye almıştır. Ancak söz konusu madde hükmünün Temsilciler Meclisi’nde tartışıldığı süreçte memurların ne grev ne de toplu sözleşme hakları gündeme alınmıştır⁷⁵⁷. Memurlara sendika hakkı tanıyan 1961 Anayasası’nın grev hakkını ne tanıyan ne de yasaklayan bir hüküm içermesi bu noktada anayasal bir boşluğun yaratıldığı sonucuna ulaştırmaktadır. Nitekim kamu görevlilerinin grev hakkı karşısında Anayasakoyucunun suskun tavrı beraberinde iki farklı görüşü getirmiştir. İlk görüşe göre ayrı bir kanunla kamu görevlilerine grev hakkı tanınabilecektir. Çünkü hakkı yasaklayan bir hüküm yoktur. Bu görüşün aksini

⁷⁵⁵Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 248.

⁷⁵⁶Adal, ss. 70, 72, 73.

⁷⁵⁷Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 6-7; Gülmez, (788’den 4688’e), ss. 14-15.

savunan ikinci görüşe göre ise grev hakkının kimlere tanındığı anayasal düzenlemelerde açıkça belirtilir. Dolayısıyla 1961 Anayasası’da grev hakkını kamu görevlilerine değil, açıkça “işçilere” tanımıştır⁷⁵⁸.

Bu süreçte Anayasa ile tanınan grev hakkına dair kanuni düzenlemelerin yapılmadığı 1961-1962 yılları arasında belediye işçilerinin eylemlerinin ön plana çıktığı bir dönemdir. 1962 yılında de facto olarak vuku bulan grevlerin beşinden ikisi belediyede istihdam edilen işçiler tarafından gerçekleştirilmiştir⁷⁵⁹. 1961 Anayasası’nın sendikal hakları düzenleyen 46 ve 47’nci madde hükümlerine paralel olarak işçilerin sendika hakkı 1963’te 274 sayılı Sendikalar Kanunu, grev ve toplu iş sözleşmesi hakları ise 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile güvence altına alınmıştır⁷⁶⁰. Grev yasağının artık söz konusu olmadığı “işçiler” bakımından hakkı düzenleyen 275 sayılı Kanun;

“ilaç imal eden işyerleri hariç olmak üzere hastane, klinik sanatoryum, prevantoryum, dispanser, eczane, aşı ve serum imal eden sağlıkla ilgili işyerlerinde; kamu tüzel kişilerin veya kamu iktisadi teşebbüslerin yerine getirilen su, elektrik ve hava gazı istihsal ve dağıtım işlerinde, noterlik hizmetlerinde, hava, demir ve karayolu ulaştırma araçlarında, eğitim ve öğretim kurumlarında ve çocuk bakım yerlerinde, can ve mal kurtarma işlerinde”

greve gidilmesini yasaklamıştır (md.20). Kanun aynı zamanda “Devlet, il özel idareleri veya belediyece bir karar alınmasını veya alınmış bir kararın değiştirilmesini veya kaldırılmasını sağlamak veyahut yukarıda sayılan kamu tüzel kişilerin alınmış bir kararı protesto etmeye” yönelik olarak ortaya çıkan grevi de hem kanun dışı grev saymış hem de cezai yaptırıma tabi tutmuştur (md.55). Grev yasaklarına aykırılığı da cezai hükme tabi kılan Kanun, işçi sıfatına sahip olmayan “kamu hizmeti görevlilerinin” grev tanımına dâhil edilebilecek biçimde (md.17/1) iş bırakma şeklindeki eylemlerini hem hapis hem de para cezasına tabi tutarak yaptırıma bağlamıştır (md.56)⁷⁶¹.

1961 Anayasası’nın sendika hakkına ilişkin düzenlemesini takiben 1965 yılında 624 sayılı Kanun ile memur sendikaları kendi mevzuat düzenlemesine

⁷⁵⁸Adal, s. 258.

⁷⁵⁹Yüksel Akkaya, “Cumhuriyet Döneminde Belediye İşçi Hareketleri (1923-1980)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 1998, s. 24.

⁷⁶⁰Duran, s. 40.

⁷⁶¹**15.7.1963 Tarih ve 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:24.7.1963/11462, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf> , (10.09.2018).

kavuşmuştur. Ancak Kanun, memur sendikalarını dernek vb. örgütlerden farklılaştıran fonksiyonlarla donatmamıştır. Kanun ile bir takım şartlara tabi tutulan memur sendikaları, toplu pazarlık ve grev haklarına sahip olmadıkları gibi “*kendi üyelerinin çıkarlarının korunması, ücret ve diğer mali haklarının*” belirlenmesi hususlarında da ifade hakkına sahip değildir. Nitekim “yasak faaliyetler” başlıklı md.14 ile toplantı ve gösteri yürüyüşü yasaklanan memur sendikalarının “*grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmaları*” da yasaklanarak “grev yasağı” getirilmiştir. Diğer bir yandan md.14 hükümlerine aykırı davranışlar 624 sayılı Kanun tarafından suç olarak düzenlenmiştir (md.22/1). Dolayısıyla bu süreçte Kanun’un kolektif mücadele yasağı getirdiği ve ihlalleri yaptırıma bağladığı memur sendikaları gereken haklarla donatılmayan, yetkiden yoksun ve savaşımlı organı olmaktan uzak örgütsel yapılarıdır⁷⁶². Bu tablo Anayasa’nın memurlar için teminata aldığı ancak grev ve toplu pazarlık hakları ile tamamlamadığı örgütlenme özgürlüğünün kısıtlı bir hak mahiyetinde olduğunu göstermektedir⁷⁶³. Nitekim memurları temsil eden ve emeğin örgütlü biçimi olan sendikalar bu süreçte hak ve özgürlüklerine getirilen söz konusu sınırlama ve yasaklara herhangi bir tepki göstermemişlerdir⁷⁶⁴.

Memurların grev hakkı ile ilgili anayasal boşluğu yasakoyucu yasal düzenleme yoluyla kapatmıştır. Bu yönde 657 sayılı DMK’da yaptığı düzenleme ile grev hakkını yasaklama yolunda adım atmıştır. Devlet memurlarına grev yasağı getiren 657 sayılı DMK’da “grev yasağı” başlıklı md.27’de yapılan düzenlemeye göre “*devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler*”. Hüküm ile salt kamu görevlilerince başvurulacak grevler yasaklanmamıştır. Aynı zamanda kamu görevlilerinin diğer çalışanların düzenleyecekleri grev ve grev teşebbüslerine katılımları da yasaklanmıştır. Grev yasağı getiren hüküm bu yönüyle 624 sayılı Kanun’un memur sendikaları için getirdiği grev yasağından daha geniş kapsamlı bir nitelik taşımaktadır⁷⁶⁵. Aynı zamanda 788 sayılı Kanun’un yerini alarak uygulamaya geçen 657 sayılı DMK’nın grev yasağı noktasında ön plana çıkan özelliği 788 sayılı

⁷⁶²Kutal, (Devlet Personeli), ss. 193, 194, 201; Eyrenci, (Kamu Görevlileri), s. 160; Aksoy, (Devrimci Öğretmen), s. 1015-1016; Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), s. 64.

⁷⁶³Aksoy, (Devrimci Öğretmen), ss. 1015-1016.

⁷⁶⁴Duran, s. 51.

⁷⁶⁵Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 63-64.

Kanun'dan devr aldığı grev yasağını kaldırmadan sürdürdüğü gibi yasağın içeriğini genişleterek düzenlemesidir⁷⁶⁶.

Bağımlı çalışanlar açısından bir değerlendirme yapıldığında 1947 tarihli İş Kanunu'na tabi olan işçilerin 1947-1965 yılları arasında istisnalar dışında sayısal olarak arttığı görülmektedir. 1947 yılında 289.147 olan işçi sayısı, 1965 yılına gelindiğinde 1.082.507'ye ulaşmıştır. İş Kanunu'nun uygulamasına girmeyen bağımlı çalışanlar grubunun öteki kategorisini oluşturan memurların sayısı ise 1946 yılında 222.166'lık bir oranda iken 1963 yılında 481.144'e ulaşmıştır⁷⁶⁷. İşçi sayısındaki bu artışın yanı sıra 1963-1969 yılları arasına tekabül eden süreçte işçi statüsünde olanlar tarafından 209 grev eylemi gerçekleştirilmiştir. 1969 yılında ise gerçekleştirilmiş olan grevlerin 47'si zam, "Uzlaştırma Kurulu" kararlarının kabul edilmemesi, iş güvenliği ve sendikal hak talepleri gibi bir takım sebeplerle vuku bulmuştur⁷⁶⁸.

Grev yasağı bulunan kamu görevlilerinin ise zaman zaman grev etkisi yaratabilecek ve sık başvurulmuş mücadele vasıtaları olan iş bırakma, yürüyüş, boykot gibi grev dışı eylemlere başvurdukları görülmektedir⁷⁶⁹. Bu süreçte 15-19 Aralık 1969 yılında TÖS ve İlk-Sen önderliğinde "ücretlerin iyileştirilmesi", "grev hakkı", "öğretmen kısımlarına son" talepleri ile oldukça geniş bir katılımın söz konusu olduğu "Genel Öğretmen Boykotu" gerçekleştirilmiştir⁷⁷⁰. Türk çalışma hayatında "genel grev" olarak nitelendirilen ve 4 gün süren boykot, işçi niteliği taşımayan "memur" statüsünde istihdam edilen öğretmenler tarafından gerçekleştirilmiştir⁷⁷¹. Bu noktada 1970'li yıllarda öğretmen boykotunun konusunu oluşturduğu davalarda AYM'nin kamu görevlilerinin grev hakkına yaklaşımı ile günümüzdeki tutumundaki farklılaşma konuyu ayrı başlık altında değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Değerlendirmeye mahkeme içtihatları başlığı altında yer verilecektir.

⁷⁶⁶Gülmez, (Türkiye'de Memurlar), s. 6.

⁷⁶⁷Makal, (1946-1963), ss. 152, 153, 158, 159.

⁷⁶⁸Gümüş, ss. 251, 252, 253.

⁷⁶⁹Aziz Çelik, "Türkiye'de 2000'li Yıllarda Grevler ve Grev Dışı Eylemler: Çalışma Hayatında "Pax Romana" Mı?, **Petro-İş Sosyal Haklar Sempozyumu IV-Bildiriler**, Petrol-İş Yayını:117, İstanbul, (Pax Romana), s. 114.

⁷⁷⁰Adnan Mahiroğulları, "Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye'de Memur Sendikacılığı", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:55, Sayı:1, 2005, (Memur Sendikacılığı), s. 156.

⁷⁷¹Yıldırım Koç, "TÖS'ün Genel Grevi (1969)", **Aydınlık Gazetesi**, 24.12.2011, (2011), <http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1324801670a.pdf>, (10.09.2018).

1969 boykotundan sonra Aksoy'un ulaştığı sonuca göre sosyal devlet anlayışı esas alınarak Anayasa'nın sendika (md.46), grev ve toplu pazarlık haklarını (md.47) düzenleyen maddeleri amaçla doğru orantılı bir şekilde değerlendirilirse anayasadaki çeşitli hükümler, 1969-1971 yılları arasında kalan süreçte “memurların (özellikle öğretmenlerin) grev hakkının var olduğu sonucuna götürecektir. Aksoy'un bu noktada temel dayanağı, 1961 Anayasası'nda memurlara grev hakkını bir hak olarak açıkça tanıyan veya yasaklayan ya da bir suç olarak düzenleyen herhangi bir hükmün bulunmayışı ve yasa koyucunun bu konudaki sessizliğidir⁷⁷². Aksoy'a göre md.47 ile grev hakkının yalnızca “işçilere” tanındığı yaklaşımından hareketle tüm memurları hakkın kapsamı dışında bırakan yorumlar gelişigüzel bir mahiyettedir. Ayrıca Aksoy bu gerekçeden hareketle topluca iş bırakmanın cezalandırılabilir bir eylem olduğu çıkarımında bulunmanın da yanlış olduğunu belirtmektedir⁷⁷³. AYM'ye göre de “47. maddenin memurlara ilişkin bir hükmü ihtiva etmemesi karşısında, bu maddenin, memurlar için dahi grev hakkını kapsadığı ve kanun koyucuya memurlara grev hakkını tanımak zorunluğunu yüklediği yolunda yorumlanması mümkün değildir”⁷⁷⁴. Nitekim bu dönemde kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda anayasal bir boşluk olsa da 657 sayılı DMK boykot ve grev gibi eylemleri açıkça yasaklamaktadır. Dolayısıyla bu süreçte kamu görevlilerinin grev hakkı olduğu sonucuna ulaşamaz.

1965-1971 dönemine tekabül eden memur sendikacılığının ilk evresinin belirgin özelliği grev ve toplu pazarlık hakları ile desteklenmeyen sınırlı bir sendikal örgütlenme ekseninde gelişme göstermesidir. Ancak örgütlenmenin ilk evresine 1971 yılında Anayasa değişikliğinin gündemde olduğu sırada sendikaların boykot gibi eylemlere başvurması nedeniyle son verilmiştir⁷⁷⁵. Sendikal örgütlenmenin son bulmasını takiben kamu görevlilerinin dernek çatısı altında örgütlenme faaliyetleri başlamıştır. Kamu görevlilerinin kurduğu derneklerin en belirgin özelliği sendikal işlevlerle donatılmış olmalarıdır. Ayrıca 1965-1971 yılları arasında memur sendikaları

⁷⁷²Muammer Aksoy, “1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, 1971, (Grev Hakkı), ss. 7, 8, 9, 16.

⁷⁷³Aksoy, (Grev Hakkı), s. 57.

⁷⁷⁴T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1970/11, Karar Sayısı:1970/36, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.5.1971/13829, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:8, 1991, (AYM Kararlar Dergisi), ss. 420-421.

⁷⁷⁵Nuri Çelik, “Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü İle Grev ve Lokavt Haklarına İlişkin Yaklaşımlar Konulu Bildiri Üzerine Yorum”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer)**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, İstanbul, 5-6-7.02.1982, s. 168.

kitlesel eylemlere çok sık başvurmazken, aksine kurdukları dernekler toplu gösteri, basın bültenleri ve bildiriler vasıtasıyla bu tür eylemlere daha çok başvurmuşlardır⁷⁷⁶. Özellikle 1971 değişikliğini izleyen bu süreçte “Sendikal Haklar İçin İleri” sloganıyla TMMOB, TÖB-DER, TÜMAS ve TÜTED vb. örgütler, memurlar adına grevli-toplu sözleşmeli sendika hakkı talebiyle çok yoğun bir mücadele dönemi başlatmışlardır⁷⁷⁷. Dolayısıyla 1971-1980 yılları kamu görevlileri derneklerinin sendikal haklar üçlüsünün tanınması sloganlarıyla üyelerinin ekonomik çıkarlarını gözettikleri ve mesleki amaçlar doğrultusunda faaliyette bulundukları bir dönemdir⁷⁷⁸.

Grevlerin yoğun olmadığı 1963-1970 yıllarının aksine 1970-1980 yılları işçiler tarafından gerçekleştirilen grevlerin hem sayısal olarak hem de siyasal etkilerinde artışların yaşandığı bir süreçtir⁷⁷⁹. Nitekim söz konusu gelişme 1982 Anayasası’nın sendikal haklara ilişkin yaklaşımına da yansımıştır.

3.3.4.2.1980-2001 Yılları Arasında Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri

1961 Anayasası’na tepki niteliği taşıyan 1982 Anayasası döneminde özgürlükler genel rejimine, Anayasa md.13 ve 14’te yer alan genel ve özel sınırlama ile genel yasaklama hükümlerini içeren aşamalı bir kısıtlama rejimi egemen olmuştur. Çalışma ilişkilerini yeniden düzenleyen 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’nın aksine getirdiği sınırlamalar ile bir bütün olarak sendikal hakları içeren kolektif sosyal hakların işyeri talepleri içerisinde kalmasına özen göstermiştir⁷⁸⁰.

1980 öncesi dönemde zamanla artış seyri gösteren grevlerin bıraktığı izlenim nedeniyle 1982 Anayasa’sı grev hakkını bir takım kısıtlama ve yasaklara tabi kılarak anayasal teminat altına almıştır⁷⁸¹. Sendika kurma hakkını yalnızca işçiler açısından anayasal teminata alan (md.51/1) Anayasa, kamu görevlilerine sendika hakkını yasaklayan 1971 değişikliğini kaldırma ve hakkı tanıma yolunda bir adım atmamıştır.

⁷⁷⁶S. Demir, ss. 56, 57, 62, 63.

⁷⁷⁷Fehmi Işıklar, “Demokrasi Mücadelesi, Parlamento’ya Hapsedilemez”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Uluslararası Sempozyum, 13-14.09.1990, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1991, s. 15; S. Demir, ss. 68-69.

⁷⁷⁸S. Demir, s. 69.

⁷⁷⁹Yorgun ve diğerleri, ss. 1907, 1909, 1910.

⁷⁸⁰Tanör, (İki Anayasa), ss. 97, 134, 135, 136, 141, 142.

⁷⁸¹Metin Kutal, “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 1982 T.C. Anayasa’sının Grev Hakkına İlişkin Hükümleri”, **Osman Güven Çankaya’ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2010, (Grev Hakkına İlişkin), ss. 326-327.

Grev hakkının özneleri konusunda ise 1961 Anayasası'ndan farklı bir yaklaşım benimsemeyen 1982 Anayasası, grev hakkı ve lokavtı (md.54) diğer sendikal haklardan ayrı bir başlık altında düzenleyerek, grev hakkını sadece özel hukuk ilişkisiyle istihdam edilen "işçiler" için anayasal teminata almıştır (md.54/1). Grev hakkını işçilere tanıyan ve "anayasal hak" olarak düzenleyen Anayasa bu anlamda kamu görevlilerini hakkın kapsam dışında tutmuş ancak kamu görevlilerine grev hakkını açıkça yasaklayan bir hükme de yer vermemiştir. Bu nedenle kamu görevlilerinin grev hakkı bakımından "anayasal hakkın" ya da "anayasal yasağın" varlığından söz edilmesi mümkün değildir⁷⁸².

Grev hakkının kullanımını mesleki amaçla sınırlayan ve grev türleri bakımından yasaklar getiren Anayasa (md.54/7) aynı zamanda hakkın kullanımına dair usul, kapsam ve istisnaları ise kanun ile düzenleme şartına tabi kılmıştır (md.54/1). Bu doğrultuda 275 sayılı Kanun'un yerini alan "1983 tarihli 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" ile ayrıntılı düzenlemelere gidilerek hakkın kullanımı ve kapsamını daraltan kimi sınırlamalar ile yasaklara ilişkin genel bir çerçeve çizilmiştir.

1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce 1981 tarihli 2370 sayılı Kanun md.2 ile 765 sayılı Türk Ceza Kanunu md.236'da gidilen değişikliğe göre⁷⁸³;

"Memurlardan veya işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinden üç veya daha fazla kimse aldıkları karar gereğince kanun hükümlerine aykırı olarak, memuriyetlerini terk eder veya vazifelerine gelmezlerse veya vazifelerine gelip de görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmazlar yahut yavaşlatırlarsa her biri hakkında dört aydan bir yıla kadar hapis ve ikibin liradan onbin liraya kadar ağır para cezasıyla birlikte muvakkaten veya müebbeten memuriyetten mahrumiyet cezası da hükmolunur.

Başkaları tarafından alınan karara veya yayınlanan bildirilere uyarak yukarıdaki fıkra yazılı fiilleri işleyen memurlara ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine de aynı ceza hükmolunur.

Bu maddedeki eylemler dernek veya meslek kuruluşları yöneticilerinin bu yönde aldıkları karar veya yayınladıkları bildiriler üzerine vuku bulmuşsa, bu kararı alan veya bildiri yayınlayanlara bir yıldan üç yıla kadar hapis ve üçbin liradan onbin liraya kadar ağır para cezası verilir. Fail memur ise müebbeten memuriyetten mahrumiyet cezasına da hükmolunur."

⁷⁸²Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasa'nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 163; Serim, (Hukuksal Boyut), s. 65.

⁷⁸³**2370 Sayılı Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerine Yeni Fıkralar Eklenmesine Dair Kanun**, Kabul Tarihi:7.1.1981, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 10.1.1981/17216, s. 4, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17216.pdf> , (15.10.2018).

765 sayılı TCK'da yapılan değişiklik ile memur veya işçi statüsü dışındaki kamu hizmeti personelinin memuriyetlerini terk etmeleri, göreve gelmemeleri veya gelmelerine rağmen geçici nitelikte de olsa kısmen veya büsbütün yapmamaları ya da yavaşlatmaları gibi eylemler kanundaki kurallara aykırı bulunarak suç kapsamında düzenlenmiştir. Ayrıca aykırılık para ve cezai yaptırımada bağlanmıştır. 657 sayılı Kanun'da olduğu gibi 765 sayılı TCK'da egemen olan yaklaşım "kamu hizmetlerini aksatmama" düşüncesine dayanmaktadır. Bu nedenle md.236 ile kamusal hizmetlerde kesintiye sebebiyet verebilecek toplu eylemler ve dolayısıyla grev hakkı yasaklanmıřtır⁷⁸⁴. Bu nokta da md.236'nın ILO Sözleşmelerine uyum sorununa kısaca değinmek gerekmektedir. Herşeyden önce görevin terki, yapılmaması veya yavaşlatılmasına dair herhangi bir kural ne 87 ne de 151 sayılı ILO Sözleşmeleri'nde yer almaktadır. Nitekim sendikal faaliyetlere katılım 87 sayılı Sözleşme'nin faaliyetlerini serbestçe düzenleme ilkesinin (md.3) bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir yandan 151 sayılı ILO Sözleşmesi'nde ise "*kamu görevlisinin, kamu görevlisi örgütünün faaliyetlerine katılımından dolayı işten çıkarılması ve ona zarar verilmesine karşı yeterli korumadan yararlanacağı*" (md.4) belirtilmektedir. Bu noktada 236'ncı madde hükmünün memurların veyahut işçi sıfatı taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendikal faaliyetlere katılımlarını suç olarak nitelendirip cezai yaptırıma tabi kılması noktasında söz konusu sözleşmelere aykırı olduğu aıktır⁷⁸⁵.

TCK'daki düzenlemeye paralel olarak sosyal haklar alanında başarısız bir tablo çizen 657 sayılı DMK'nın memurların kamusal hizmetlerde kesintiye neden olacak şekilde birlikte memuriyetten çekilmelerini yasaklayan "Birlikte ekilme yasağı" başlıklı 26'ncı maddesinde 1982 yılında 2670 sayılı Yasa ile değişiklik yapılmıştır. Değişiklikle memurlara toplu eylem ve davranışlarda bulunma yasağı getirilmiřtir⁷⁸⁶. Başlığı "*Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı*" olarak düzenlenen md.26'ya göre memurların "*kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır*". Düzenleme 657 sayılı DMK'nın hem

⁷⁸⁴Glmez, (Belgelerle Yönetim), ss. 9-10; Nuhoglu, ss. 16, 25, 31, 32.

⁷⁸⁵Nuhoglu, ss. 26, 27, 45; **Yargıtay Ceza Genel Kurulu**, Esas No:2000/4-25, Karar No:2000/44, Tarih:07.03.2000, https://www.hukuki.net/ictihat/Yargitay_Ceza_Genel_Kurulu_2000_4_25.php, (16.10.2018).

⁷⁸⁶Eyrenci, (Kamu Görevlileri), ss. 160-161.

doğrudan (md.27), hem de dolaylı olarak (md.26) grev hakkını yasakladığını göstermektedir.

2670 sayılı Kanun'un 31'nci maddesiyle 657 sayılı DMK md.125'te değişiklik yapılmıştır. "Disiplin cezalarının türlerinin yanı sıra cezai yaptırım uygulanacak eylemleri ve durumların" düzenlendiği md.125'te grev yasağının müeyyidesine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Kamu görevlilerinin "özürsüz veya izinsiz bir şekilde vazifeye geç gelmeleri, erken ayrılmaları, görev mahallini terk etmeleri" (md.125/A-b) uyarma cezası, "özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemeleri" aylıktan kesme cezası (md.125/C-b), "özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemeleri" kademe ilerlemesinin durdurulması (md.125/D-b) cezasına tabi tutulmuştur. Diğer bir yandan "...*çalışma düzenini bozmaları, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmaları veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemeleri, bunları tahrik ve teşvik etmeleri veya yardımında bulunmaları*" (md.125/E-a)⁷⁸⁷ devlet memurluğundan çıkarma yaptırımına bağlanmıştır.

2822 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girişini izleyen 1984-1995 arası yıllar, zayıf olarak başlayan grev eğiliminin zamanla sayısal ve kitlesel olarak arttığı ve zirveye ulaştığı yıllardır. Özellikle 1990'lı yıllarda grev eğilimindeki artışta kamu kesimindeki işçiler baş aktör olmuştur⁷⁸⁸. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının "yasaklar örüntüsü" içinde olduğu bir ortamda kamu sektöründe örgütlü işçiler açısından 1990-1996'lı yıllar "sendikasızlaşma" eğiliminin hız kazandığı, sendikalaşma oranının 1990'da % 47.5 iken 1996 yılında % 24.1'e düştüğü bir süreçtir⁷⁸⁹. Diğer bir yandan 1990'lı yılların ortalarına kadar grevlerde artış yaşanırken, 1990'lı yılların başından itibaren özellikle 1990-1996 arası yıllar, işçilerin hükümet politikalarına, sendikasızlaştırma, özelleştirme gibi uygulamalara karşı tepkilerini yansıtan iş yavaşlatma, toplu vizite gibi grevleri destekleyen grev dışındaki eylemleri de artmıştır⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷"13.2.2011'de 6111 sayılı Kanun md. 111 ile 657 sayılı DMK md.125'in (E) bendinin (a) alt bendinde yer verilen "engelleme" terimi "kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme" olarak değiştirilmiştir".

⁷⁸⁸Çelik, (Pax Romana), ss. 109-110.

⁷⁸⁹Mete Çetik ve Yüksel Akkaya, **1990'lı Yıllarda Türkiye'de Endüstri İlişkileri: Araştırma Raporu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999, ss. 101-102.

⁷⁹⁰Yorgun ve diğerleri, s. 1910; Çetik ve Akkaya, ss. 160, 190, 191, 237.

1990'lı yıllarda sendikal haklardan yoksun olan ve 1990'lı yılların başında fiili sendikalaşma yoluna giden kamu görevlilerinin, yüksek enflasyon, örgütlenmelerini engelleyen girişimler ile düşük zamlar tarafından tetiklenen ve örgütlenme ile grev hakkı taleplerini içeren grev dışı toplu eylem girişimleri de görünürlük kazanmıştır. Eylemler çoğunlukla belediye, sağlık, eğitim ve PTT memurları tarafından gerçekleştirilmiştir. 1991 yılında memurlar tepkilerini toplu vizite, yürüyüş, bordro yakma, sembolik genel grev ilan etme gibi eylemler yoluyla dile getirmişlerdir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'na valiliklere gönderilen (sendikaların kapatılmasını öngören) yazı bu eylemlere hız kazandırmıştır. 1991 yılının ikinci yarısında maaşlara yapılan düşük zamların kaynaklık ettiği ekonomik tabanlı eylemler, 1992 yılında ise grev ve toplu sözleşme destekli sendika hakkı için farklı illerde gerçekleştirilen “memur mitingleri” ön plana çıkmıştır⁷⁹¹.

Bu dönemde sendika hakkının hukuken tanınmaksızın başlayan gelişimine benzer bir şekilde kamu görevlileri toplu sözleşme hakkının da fiili kullanımına ilişkin girişimlerde bulunmuşlardır. Bu yönde ilk girişim yerel yönetimlerde memur statüsünde çalışanların üyesi olduğu Tüm Bel-Sen tarafından gerçekleştirilmiştir. 1992 yılında Gaziantep Belediyesi ile toplu pazarlık yapan Tüm-Bel Sen'in işveren belediye ile yaptığı görüşmeler 1993 yılında anlaşmayla sonuçlanmıştır. Ancak işveren belediyenin imzaladığı belge ile üstlendiği sorumlulukları yerine getirmemesi yargıya taşınan bir süreç başlatmıştır⁷⁹². AİHM'e kadar uzanan süreç kamu görevlilerinin sendika hakkını toplu sözleşme hakkı ile pekiştiren AİHM'in “Demir-Baykara Kararı” olarak vücut bulmuş önemli bir kazanıma dönüşmüştür.

Kamu görevlilerinin sendikal ve ekonomik taleplerle grev dışı eylemlere başvurdukları 1993 yılında farklı tarihlerde İstanbul'daki belediyelerde çalışan Tüm Bel-Sen üyesi memurlar iki gün, Tüm Haber-Sen ve Tüm Sağlık-Sen üyesi memurlar ise bir gün süren iş bırakma eylemi gerçekleştirmişlerdir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise eylemler karşısında “hizmet kolu” esasına dayalı, grev hakkından yoksun memur sendikası modelini içeren bir teklif sunmuştur. Ancak taleplere cevap vermeyen teklife karşı tepki gösteren kamu görevlileri “*üretimden gelen güçlerini kullanacaklarını*” belirterek ve hak direnişine başvuracaklarını vurgulamışlardır. 1993

⁷⁹¹“Memur Eylemleri”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:2, 1996, ss. 348, 349, 350.

⁷⁹²Mesut Gülmez, “Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:30, 1997, (Toplu Sözleşme), ss. 70-71.

yılı sonlarında ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na 30 tane memur sendikası grev ve siyaset haklarını içeren taleplerinin yer aldığı bir teklifte bulunmuşlardır⁷⁹³. Ancak teklif gündeme gelmemiştir.

1990'lı yıllar Başbakanlık Genelgeleri'nin dışında kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili yasa tasarılarının da gündeme geldiği bir süreçtir. Bu süreçte kamu görevlileri açısından sendikal haklar üçlüsü ilk kez birarada 1994'te ele alınan “*Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarı Taslağı*” ile müzakere ve değerlendirilme imkanı bulmuştur. Tasarı taslağında sendika ve toplu sözleşme (md.3-30/32-40) haklarına dair kuralların yanı sıra uyuşmazlıkların çözüm yöntemleri (md.41-42) ve grev hakkına ilişkin kurallara da (md.43) yer verilmiştir⁷⁹⁴.

Toplu sözleşme görüşmelerinin ihtilafla neticelenmesi halinde Başbakan tarafından tutulan uyuşmazlık tutanağının 3 gün içerisinde “Uzlaştırma Kurulu”na götürüleceğini düzenleyen Tasarı Taslağı'na göre başvurulması zorunlu olan Kurul'un 15 gün içinde vereceği kararlar niteliği bakımından toplu sözleşme olarak geçerlidir. Ancak buna uyulması tarafların isteğine bağlıdır⁷⁹⁵.

Grev hakkına ilişkin kurallar, Taslağın 43, 44 ve 45'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Taslakta grev hakkı kamu görevlileri sendikalarına tanınan bir hak değildir. Hak yalnızca Uzlaştırma Kurulu kararını kabul etmeyen yetkili üst kuruluşa tanınmıştır. Taslağa göre “Uzlaştırma Kurulu” kararını takiben “bir haftalık süre içinde” grev kararı alma yetkisi konfederasyona aittir. Eğer bu sürede kararı almaz ise Uzlaştırma Kurulu'nun RG'de yayınlanarak yürürlüğe giren kararları “toplus sözleşme” olarak hayata geçirilecektir (md.43/1)⁷⁹⁶.

Taslağın 43'ncü maddesinde yer alan hükme göre grev kararı alınması durumunda “*Bakanlar Kurulu, grevin ulusal güvenlik, kamu yararı ve kamu sağlığı yönlerinden değerlendirmesini yaparak; grev uygulamasının yer, zaman ve hizmet kolları itibariyle kapsamını*” belirleyebilecektir⁷⁹⁷. Üst kuruluşun grev kararı alması halinde ise söz konusu hükmün Bakanlar Kurulu'nu hakka müdahale edebilmesi noktasında geniş bir takım yetkiler ile donattığı açıktır. TBMM'ye sunulmayan ancak

⁷⁹³Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt:2, ss. 351-352.

⁷⁹⁴Gülmez, (788'den 4688'e), ss. 328-329; Feyzullah Ertuğrul, “Sendikal Haklar Zapturap Altına Alınamazlar”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:19, Sayı:178, 1995, ss. 52-53.

⁷⁹⁵Gülmez, (788'den 4688'e), s. 330.

⁷⁹⁶Gülmez, (788'den 4688'e), ss. 330-331.

⁷⁹⁷Gülmez, (788'den 4688'e), s. 331; C. Koç ve Y. Koç, (1985-1995), s. 314.

Bakanlar Kurulu Alt Komisyonu'nda üzerinde görüŖülen taslakta yapılan deęiŖikliklerle birlikte Bakanlar Kurulu'nun hakka müdahale yönündeki yetkileri daha da arttırılmıştır. Söz konusu deęiŖikliğe göre “grevin uygulamaya girip girmeyeceği, hizmet kolları, yer ve zaman bakımından grev uygulmasının kapsamının daraltılması, uygun ve gerekli görülmese durumunda UyuŖmazlık Kurulu tarafından verilen kararın toplu sözleşme olarak hayata geçirilmesi” bu yetkiler arasındadır.

Bakanlar Kurulu'nun yukarıda belirttiğimiz kurallara göre kararını vermeksizin, üst kuruluşlarca alınan grev kararının uygulamaya geçirilemeyeceği de belirtilmiştir⁷⁹⁸.

Taslağın 44'ncü maddesine göre düzenlenen greve katılım grev eylemine baŖvuran sendikanı sendika üyeleri ile sınırlıdır. Bu noktada çalışmak isteyenlerin ise bu taleplerinin ve haklarının engellenemeyeceği belirtilmiştir. Söz konusu hükümden anlaşıldığı üzere sendika üyesi olmayan kamu görevlileri hakkın kapsamı dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda taslakta grev eyleminin uygulanmasına dair işlem ve metotlar ile bunların neticelerinin tüzükle düzenlenmesi (md.44/2) hükmüne yer verilmiştir⁷⁹⁹. Söz konusu madde hükmünü, grev hakkının yasaklandığı kamu görevlileri kategorilerinin yer aldığı md.45 izlemiştir. Ancak Bakanlar Kurulu Alt Komisyonu'nda md.45'te yapılan deęiŖiklikle birlikte hükmün son haline göre⁸⁰⁰;

“Sağlık hizmetlerinde çalışanlar, can ve mal hizmetlerinde çalışanlar ile, şehir içi deniz, kara ve demiryolu ve diğer raylı toplu yolcu taşıma hizmetlerinde çalışanlar, yüksek yargı organlarında çalışan personel ile adalet personeli, Kanuna göre silah taşımaya ve zor kullanmaya yetkili kamu görevlileri, Dışışleri Bakanlığı meslek memurları ve dış misyon görevlileri, cenaze ve tekfin işlerinde çalışanlar, eğitim ve öğretim kurumlarında çalışan öğretmenler, öğretim üye ve yardımcıları, Bakanlar Kurulu üyeleri ile greve katılmayacak kamu görevlilerinin özel büro hizmetlerinde çalışanlar”

grev hakkını kullanamayacaklardır. Hükümün grev hakkının kullanımına kişiler yönünden getirdiğı yasağın oldukça geniş kapsamlı olduğı, sağlık hizmetlerinde istihdam edilenler ile tüm eğitimcilerin de bu yasak kapsamında yer aldığı görülmektedir. Oysa eğitim hizmetlerinin temel hizmet kategorisinde yer almadığı tespitini yapan ILO denetim organları, grev yasağının “devlet adına otorite yetkisi

⁷⁹⁸Ertuęrul, ss. 53-54.

⁷⁹⁹Ertuęrul, s. 54.

⁸⁰⁰Ertuęrul, s. 54; Gülmez, (788'den 4688'e), s. 334; C. Koç ve Y. Koç, (1985-1995), s. 314.

kullanan” kamu görevlileri ile sınırlı olması gerektiği vurgusu yapmaktadır⁸⁰¹. 1994 yılı içerisinde TBMM’ye sunulan tasarı taslağında grev kararı alma noktasında yetki “iki yılda bir Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen belediyelere” tanınacak şekilde değiştirilmiştir. Değişiklikle bu haktan faydalanmanın sınırı da yalnızca yetkili kılınan belediyeler tarafından istihdam edilen kamu görevlileri kategorisine indirgenmiştir. Ancak 1995 yılında Adalet Komisyonu’na sunulan grev hakkını da içeren Kanun Tasarı’nda grev hakkına dair kaideler herhangi bir açıklamaya yer verilmeksizin metnin kapsamından çıkarılırken, hayata geçirilemeyen tasarıda kanuna dönüşmeden düşmüştür⁸⁰².

Kamu görevlileri açısından grev hakkı dâhil toplu sendikal haklar demetinin bir arada değerlendirildiği Kanun Tasarısı hakların tanınması ve tartışılması açısından olumlu yönde bir adım atılacağı izlenimi yaratmıştır. Ancak 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanun’daki yasakçı zihniyetin etkisinde ve onun devamı niteliğinde hazırlanan Tasarı’da grev hakkı, istemsizlik üzerinden şekillenen ve hak olmaktan uzak bir eylem olarak ele alınmıştır. Hakkın kullanımı ve kapsamı açısından yasaklar egemendir. Ayrıca grev hakkı, Bakanlar Kurulu’nun denetimine bırakılan ve yasaklar nedeniyle kullanımı mümkün olmayan göstermelik bir hak olarak tasarlanmıştır⁸⁰³.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları 1982 Anayasası’nın kimi maddelerinde değişikliği öngören DYP, SHP ve ANAP Parti Gruplarının Başkanvekilleri tarafından hazırlanan ve üzerinde uzlaşıya varılan 1995 Anayasa değişikliğine dair 301 imzalı Kanun Teklifi’nin müzakeresi esnasında da gündeme gelmiştir. Kanun Teklifi ile Anayasa’nın grev hakkını düzenleyen md.54/1 fıkrasının değiştirilmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda Kanun Teklifi’nde yer alan “*çalışanlar... işverenler ile olan ilişkilerinde iktisadi ve sosyal durumlarını korumak ve geliştirmek amacıyla grev hakkına sahiptirler.*” (md.6) hükmü ile grev hakkının sadece işçi statüsünde çalışanlara tanınan bir hak olmaktan çıkarılması amaçlanmıştır. Bu nedenle hakkın kamu görevlisi-işçi ayrımı yapılmaksızın “çalışanlara” tanınması hedeflenmiştir⁸⁰⁴. Ancak Kanun Teklifi’nde grev hakkının kullanımı bir takım şartların varlığına tabi

⁸⁰¹ ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 121.

⁸⁰² Gülmez, (788’den 4688’e), ss. 334, 335, 339, 340.

⁸⁰³ Gülmez, (788’den 4688’e), ss. 341-342.

⁸⁰⁴ Gülmez, (788’den 4688’e), ss. 166-167; **TBMM Tutanak Dergisi**, 123. Birleşim, Dönem:19, Yasama Yılı:4, Cilt:88, S. Sayısı:861, 14.6.1995, (TBMM Tutanak Dergisi, 1995), s. 8.

kılınırken, hakkın kapsamına getirilebilecek zorunlu bir takım kısıtlamalar ile uygulanabilirliği de kanun ile düzenleme şartına tabi tutulmuştur⁸⁰⁵. Teklif’te grev hakkını kesin bir şekilde yasaklayan herhangi bir hükme ise yer verilmemiştir⁸⁰⁶.

Anayasa Komisyonu ise kamu görevlilerine toplu sosyal hakların tanınması yönünde parti gruplarınca üzerinde uzlaşılan teklifin aksi yönünde bir tutum sergilemiştir. Anayasa Komisyonu Raporu’na göre işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerine grev hakkının tanınabilmesi, hakka başvuruyu menfaat uyumsuzluğuna bağlayan hükmün (md.54/1) kaldırılmasını gerekli kılmaktadır. Diğer bir yandan Komisyon’a göre iş hukukunun esas ilkelerinden birini teşkil eden bu hükmün kaldırılması, *“memurlara ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasının ötesinde, işverenler ve işçiler arasındaki ilişkilerin çalışma barışını vahim ölçüde bozucu etkileri olabilecektir.”* Grev hakkını kamu görevlisi kimliği taşıyanlara tanımanın, devlete lokavt hakkını tanımayı zorunlu kıldığını belirten Komisyon, süreklilik arz eden kamusal hizmetlerin grevin uygulama alanına dâhil edilmesinin toplumda ciddi boyutlara varan sosyal bunalımlara sebep olacağı görüşünü savunmuştur⁸⁰⁷. Söz konusu gerekçelerden hareket eden TBMM Anayasa Komisyonu, kamu görevlileri için Kanun Teklifi’nde öngörülen toplu sözleşme ve grev haklarını tanıma doğrultusunda bir adım atmayı kabul etmemiştir⁸⁰⁸.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu görüşme ve sendika haklarının anayasal teminata bağlandığı 1995 Anayasa değişiklikleri sırasında Anayasakoyucu kamu görevlilerine grev hakkının tanınması hususunda “suskun” bir tutum benimsemiştir. Önceki değişikliklere hâkim olan yaklaşımla kamu görevlilerine grev hakkını açıkça yasaklamadığı gibi açıkça tanıyan bir kural düzenlemesine de gitmemiştir⁸⁰⁹.

1995 Anayasa değişikliğinden sonraki süreçte de grev dışı eylemlere devam edilmiş ve 1996 yılında KESK tarafından yeni bir eylem programı oluşturulmuştur. Bu süreçte KESK’in bünyesinde yer alan Ener-Sen ile Yapı Yol-Sen aldıkları ortak karar ile Enerji Yapı-Yol Sen çatısı altında toplanmışlardır. Sendikal hakların

⁸⁰⁵Gülmez, (788’den 4688’e), s. 167.

⁸⁰⁶Mesut Gülmez, “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:1, 1999, (1995 Anayasa Değişiklikleri), s. 6.

⁸⁰⁷TBMM Tutanak Dergisi, 1995, s. 28.

⁸⁰⁸C. Koç ve Y. Koç, (1985-1995), s. 97; Gülmez, (788’den 4688’e), s. 170.

⁸⁰⁹Kaboğlu, (Anayasa Değişiklikleri), s. 403.

kullanımına dair bir kampanya başlatan KESK, bölge toplantı ve eylem programı kapsamında 1996 yılında 13 ilde “13 Nisan Mitingleri”ni gerçekleştirmiştir. Bu mitingi “14 Nisan Ankara Mitingi” izlemiştir. KESK öncülüğünde 18 Nisan 1996’da gerçekleştirilen ve bir başarı olarak nitelendirilen “iş bırakma” eylemi sonucunda çok sayıda memur hakkında soruşturma açılırken, Hükümet’in eyleme tepkisi sert olmuştur⁸¹⁰.

Eylemler üzerine 13.04.1996 gün ve 1996/21 sayılı “Devlet Memurlarının Yasadışı Toplantı ve Eylemlere Katılmaları Halinde Yasal İşlem Yapılacağına Dair Başbakanlık Genelgesi” yayımlanmıştır. Genelge’ye göre⁸¹¹;

“(...) Bütün bu çalışmaların (kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda Türk mevzuatının aralarında AİHS’nin de bulunduğu uluslararası sözleşmelerle uyumu) sürdürülmesi devam ederken ve henüz kamu görevlilerinin bu husustaki hukuki durumları açıklığa kavuşmamış iken ve kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların katılması hukuki statülerini belirleyen mevzuatla yasaklanmış olmasına rağmen, toplu iş bırakma ve iş yavaşlatma eylemi hazırlıkları yapıldığı yolunda bilgiler alınmıştır.

(...) bu gibi toplantı ve gösteriler ile eylemlerden devlet otoritesinin zarar görmemesi, kamu güvenliğinin sağlanması, hizmetin aksamaması ve memurların suça yönelmemesi bakımından;

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, yukarıda belirtilen mahiyetteki toplantı ve eylemlere katılmaları, bağlı oldukları üst düzey yöneticiler tarafından önlenerek, mesai ve hizmetin devamlılığı sağlanacak, buna uymayanlar hakkında yasal işlem yapılacaktır (...).”

Kamu görevlilerinin toplu iş bırakma ve yavaşlatma eylemlerine karşı yasal işlem yapılacağına dair hükümlere yer veren Genelge’ye rağmen eylemlere devam edilmiştir. Eylemlere ve 18 Nisan’da yapılan basın açıklamasına katılan Enerji Yapı Yol-Sen’in yönetim üyelerine disiplin cezası verilmiştir. Genelge’nin iptali istemiyle iç hukuk yollarını tüketen üyeler AİHM’e başvurmuşlardır. AİHM ise Enerji Yapı Yol-Sen Davası’nda verdiği karar ile “grev hakkını” tanıma yolunda önemli bir adım atmıştır.

Yedinci Kalkınma Planı’nda ise kamu yönetiminde yenilikleri hayata geçirecek mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda kamu

⁸¹⁰Canan Koç ve Yıldırım Koç, **KESK Tarihi-II: Yerleşenler (1995-2001)**, Epos Yayınları, 2010, (1995-2001), ss. 99, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 122, 123.

⁸¹¹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Enerji Yapı Yol-Sen/Türkiye Kararı, s. 2; Gülmez, (788’den 4688’e), s. 300.

görevlilerinin sendikal haklarında dair hukuksal alt yapı için grev hakkını düzenleyen mevcut kanuni düzenlemelerin geçirileceği ve “*Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Kanunu*” hazırlanacağı belirtilmiştir⁸¹².

1997 yılında kamu görevlilerinin kuracakları sendikalara dair ilkeleri düzenleyen Kanun Tasarısı’nda yer alan sendikal istemlerin kısıtlamalara tabi tutulması, KESK’in eylemlerini sıklaştırmıştır. Bu doğrultuda 11 Aralık günü KESK bünyesinde örgütlü sendikaların üyeleri ile birlikte diğer örgütlerin üyelerinin de katıldığı oldukça geniş kapsamlı bir “iş bırakma” eylemi gerçekleştirilmiştir⁸¹³. Sendikal hakların kazanıma dönüşmesi yolunda KESK öncülüğünde gerçekleştirilen iş bırakma eylemlerinin 2001 yılında sendika ve toplu görüşme hakkını düzenleyen mevzuatın hayata geçmesinde önemli rol oynadığı görülmektedir.

3.3.4.3.2001-2018 Yılları Arasında Grev Hakkı ve Kamu Görevlileri

1990’lı yıllarda uluslararası sözleşmelerin hayata geçmesi, sendikal hakların tanınması adına verilen mücadeleler 2001 yılında grev yasağı rejimini sürdüren ve bu hakka ilişkin herhangi hükme yer vermeyen, sendika ve toplu görüşme hakkını hayata geçiren 4688 sayılı Kanun ile somutlaşmıştır⁸¹⁴. 1990’lı yıllar işçi ve memurların etkili kullanım, ulaştığı kitlesellik ve içerik yönünden farklılıklar gösteren grev dışı eylemlerinin ön plana çıktığı bir süreçtir. 1990’lı yılların ikinci evresinden itibaren durgunluk evresine giren işçi eylem ve grevleri 2000’li yıllarda yasak ve ertelemeler yoluyla azalarak sıfıra yaklaşmıştır. Bunun istisnası 2007 yılında gerçekleşen Türk Telekom grevidir. İşçilerin grev hakkına ilişkin gelişmenin aksine 2000’li yıllar kamu çalışanlarının yürüyüş, miting, basın açıklaması gibi eylemlerini takiben fiili grevlerinin ön plana çıktığı bir süreçtir⁸¹⁵. Tablo 1’den hareketle kamu görevlileri sendikalarının sayısal olarak arttığı ve bunu sendikalaşma oranındaki artışın izlediği

⁸¹² T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, 1995, s. 56,

<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf> , (20.11.2018).

⁸¹³ C. Koç ve Y. Koç, (1995-2001), ss. 199, 200, 248, 256.

⁸¹⁴ Konuya ilişkin detaylı bilgilere Birinci Bölümde “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Öncesi ve Sonrasındaki Gelişmeler” başlığı altında yer verilmiştir.

⁸¹⁵ Çelik, (Pax Romana), ss. 107, 108, 110, 111, 116, 121.

bu süreçte AİHM de toplu sözleşme ile grev hakkını içeren toplu eylem hakkına ilişkin iç hukukumuzda dönük önemli kararlara imza atmıştır.

Toplu görüşme hakkının tanınmasıyla ilk toplu görüşmeler 2002 yılında gerçekleştirilmiştir. 2010 Anayasa değişikliğine kadar geçen süreçte 2002-2010 yılları arasında taraflarından birini Kamu İşveren Kurulu, diğerini ise yetkili kılınan sendikalar ile bağlı oldukları üst kuruluşların oluşturduğu toplamda 9 toplu görüşme gerçekleştirilmiştir. Ancak 2002-2003-2006-2007 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen toplu görüşmelerde taraflar uzlaşmaya varamamıştır. Yalnızca 2005 ve 2008 yıllarında yapılan toplu görüşmeler uzlaşma ile sonuçlanırken, 2004 ve 2010 yıllarında yapılan toplu görüşmeler “kısmi” bir uzlaşma ile sonuçlanmıştır⁸¹⁶. Dönemler itibariyle bakıldığında toplu görüşme dönemlerinde “uzlaşmama” dolayısıyla uyuşmazlıkların çoğunlukta olduğu bir tablo ortaya çıkmaktadır. Toplu görüşmelerde genellikle taraflar arasında sosyal haklar ile maaşlara yansıtılacak zam oranlarını içeren mali haklar hususunda anlaşmaya varılamadığı ve uyuşmazlık çıktığı görülmektedir. Örneğin; 2009 yılı toplu görüşmelerinde Kamu İşveren Kurulu maaş ve ücretlerde “*ilk 6 aylık dönem için % 2.5, sonraki 6 aylık dönem için % 2.5 artış*” olacak şekilde zam talebinde bulunurken, Kamu- Sen ve Memur-Sen’in söz konusu teklife karşı çıkması üzerine taraflar “uzlaşmaya” varamamıştır⁸¹⁷.

Uyuşmazlık üzerine Memur-Sen ve Kamu-Sen Uzlaştırma Kurulu’na başvurmuştur. Uzlaştırma Kurulu, maaş ve ücretlere yansıtılmak üzere 2010 yılı için % 4+4 zam oranına karar verirken, bu artışın enflasyon farkına yenik düşmesi halinde arada kalan farkın mali haklara yansıtılmasına oy birliği ile karar vermiştir. Ancak karardan sonra hükümet temsilcileri ile gerekli uzlaşma sağlanamamıştır⁸¹⁸. Uzlaştırma Kurulu’nun kararları kamu görevlilerinin lehine yönelik olsa da hükümet temsilcilerinin alınan kararlara uymadığı ve gereken önemi vermediği görülmektedir⁸¹⁹. Bu durum Uzlaştırma Kurulu kararlarının hukuki bağlayıcılığının bulunmaması ve toplu görüşme hakkının ise gerekli fonksiyonlarını yerine

⁸¹⁶Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), ss. 151-152.

⁸¹⁷T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 28.8.2009 Tarihli Toplu Görüşme Tutanağı, **Türk Eğitim-Sen Haberler**, 04.09.2009, https://tes.org.tr/upload_doc/mevzuat/toplu_gorusme_2009.pdf, (2009 Tarihli Toplu Görüşme Tutanağı), (20.12.2018).

⁸¹⁸2009/1 Nolu Uzlaştırma Kurulu Kararı, **Türk Eğitim-Sen Haberler**, 10.09.2009, https://www.turkegitimsen.org.tr/1mevzuatpdf/2009_uzlastirma_kurulu_karari.pdf, (20.12.2018).

⁸¹⁹Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 152.

getiremeyen bir görünüm arz etmesinden kaynaklanmaktadır⁸²⁰. 2010 yılına kadar uygulanabilirlik fırsatı bulan 9 yıllık “toplu görüşmeler” evresi aynı zamanda kamu görevlilerinin eylem ve “fiili grevlerinin” görünürlük kazandığı, Kesk’in “üretimden gelen gücünü” kullanarak “iş bırakma” eylemlerine yöneldiği ve gerçekleştirilen eylemlerin önemli hukuksal kazanımlara dönüştüğü (örneğin; mazeret olarak kabul), sendika hakkının diğer sendikal haklar ile desteklenmesi adına yasal zeminin hazırlandığı bir süreçtir⁸²¹.

Kamu görevlilerini ilgilendiren değişikliklerin yapıldığı 2004 yılında yürürlüğe giren ve 765 sayılı TCK’nın uygulanmasına son veren 5237 sayılı TCK ile “*kamu görevinin terki ve yapılmaması*” başlığını taşıyan md.260’ta grev yasağının ihlaline ilişkin yaptırımlar yeniden düzenlenmiştir. Kanun’a göre;

“Hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan veya yavaşlatan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.

Kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza da verilmeyebilir.”

Kanun’un gerekçesinde belirtildiği üzere düzenleme 765 sayılı TCK’da olduğu gibi kamu görevlilerinin toplu bir şekilde görevlerini terk etmelerini, geçici süreli de olsa kısmi olarak veya tümüyle yapmamalarını ve yavaşlatmalarını suç dâhilinde düzenlemekte ve yaptırıma tabi tutmaktadır⁸²². Kamu görevlilerinin sosyal ve mesleki içerikli hakları adına süresi yönünden kısa olan iş bırakma veya yavaşlatma eylemlerine başvurmaları durumunda ceza verilmemesi ya da verilen cezada indirimin öngörülmesi önemli bir gelişmedir. AYM de 765 sayılı TCK md.236’nın iptali istemiyle açılan davada, 5237 sayılı TCK’nın sendika kararı ile bir gün süren iş bırakmaya dair kuralının eski düzenlemeye kıyasla daha lehe yönelik olduğunu vurgulamıştır⁸²³. Ancak Kanun’un md.118 ile “sendikal hakların kullanılmasının engellenmesi”ni cezai yaptırıma bağlarken diğer bir yandan mali ve sosyal hakların

⁸²⁰ Mahiroğulları, (ILO Normları), s. 82.

⁸²¹ Çelik, (Pax Romana), s. 121.

⁸²² Noyan, s. 595.

⁸²³ **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas No:2002/54, Karar No:2008/43, Karar Tarihi:17.1.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:3.4.2009/27189, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-9.htm> , (15.11.2018).

iyileştirilmesi adına sendikal eylemde bulunmayı suç kapsamında tamamen çıkarmaması bir eksikliktir.

2004 yılında aynı zamanda Anayasa md.90'da önemli bir değişikliğe gidilmiştir. Ancak düzenleme uluslararası mevzuata uyum sorunu başlığı altında değerlendirilecektir⁸²⁴. 2000'li yıllardan itibaren kamu personel rejimine yönelik değişiklikleri içeren düzenlemelere gidilmiştir. Günümüzde birçok uygulamaya tesir eden gelişmelerden biri sayılan ve kamu yönetiminde reformu amaçlayan düzenlemeden biri de 2004 tarihli “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”dur. Kamu yönetiminde reformu amaçlayan önceki düzenlemelerden hareketle hazırlanan Kanun’un temel amacı kamu personel rejiminin yeniden inşasıdır. Ancak sendikal haklara yer vermeyen Kanun, Cumhurbaşkanı’nın vetosu nedeniyle yürürlük imkânı bulmamasına rağmen kimi uygulamalarla (örneğin; kariyer uzmanlığı anlayışına dayalı bir örgütlenme sisteminin benimsenmesi gibi) hayata geçirilmiştir⁸²⁵. Kanun’da memur statüsü dışında, kadrolu olmayan ve geçici bir istihdam biçiminin oluşturulması öngörülmüştür (md.46). Kanun bu doğrultuda esas ve devamlı nitelikteki kamu hizmetlerinin sözleşme ile geçici olarak istihdam edilen, dönemlik ancak kadro karşılığında çalışmayan kimselerce görülmesine zemin hazırlamıştır. Uygulamayla birlikte söz konusu kamu hizmetlerinin görülmesi piyasa şartlarına bırakılmıştır⁸²⁶.

Bu süreçte memurluk statüsünde sayısal daralmaya sebebiyet veren ve istihdam güvencesini ortadan kaldıran iki uygulama dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, esneklik rejimine özgü özelleştirme ve taşeronluk gibi uygulamalarla asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin (özellikle sağlık ve eğitim hizmetleri) özel sektöre devredilmek suretiyle ticarileştirilmesidir. İkincisi ise norm kadro uygulamasına geçilmesidir⁸²⁷. Toplu sözleşme düzenine geçiş ve esneklik rejimi üzerinden inşa

⁸²⁴Konu “3.6. Grev Hakkı Konusunda Türkiye’nin Uluslararası Mevzuata Uyum Sorunu” başlığı altında ele alınacaktır. Bkz: s. 204.

⁸²⁵Süha Oğuz Albayrak, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Sayı:27, 2017, s. 1.

⁸²⁶İsmail Ercan, “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı’nın Hukuksal Boyutu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:63, 2006, ss. 174-184; Ahmet Alpay Dikmen, “Sermaye Lehine Yorum”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Metin Tartışmaları**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Özel Sayı, No:60, Ankara, 2003, ss. 8, 9.

⁸²⁷Aslan, (Devlet Bürokrasisi), ss. 474, 524, 541; Özlem Taner Köroğlu, “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, **Türkiye İdare Dergisi**, Sayı:469, 2010, ss. 140, 141, 156; Seyhan Erdoğan, “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, **Kamu**

edilen düzenlemenin birtakım uygulamalarla hayat bulması “statü” rejimini adeta aşınma evresine sokmuştur⁸²⁸. 2004 tarihli düzenlemeyi takiben 657 sayılı DMK’nın yerine geçmek üzere düzenlenmiş olan ancak yürürlük imkânı bulamayan 2005 tarihli “Kamu Personel Kanunu Tasarı Taslağı” da bünyesinde memur ve sözleşmeli personele grevi yasaklayan kaideye yer vermiştir (md.28)⁸²⁹. Güler’in de işaret ettiği gibi yapılan değişiklikler neticesinde özel sektör istihdam rejimiyle özdeş bir duruma getirilen kamu personel rejiminde kamu görevlilerine grev hakkının tanınması mümkün olabilecektir⁸³⁰.

2002-2010 yıllarını kapsayan toplu görüşme döneminin uyuşmazlıklar dışındaki bir diğer getirisi sendikal haklar adına gidilen memur eylemleridir. Örneğin; 2009 yılı toplu görüşmelerinin beklentilere cevap vermemesi üzerine Kamu-Sen, “toplu sözleşme ve grev haklarına” ilişkin engellemelerin kaldırılmasını içeren taleplerini belirtme yoluna gitmiştir. Bu doğrultuda istemlerini hayata geçirebilmek adına iş bırakma, vizite ve oturma eylemleri, bölgesel mitingler ile kamuoyunu bilgilendirmek üzere basın açıklamalarının yer aldığı eylem ve etkinlik programını açıklamıştır⁸³¹. 25 Kasım 2009 yılında ise KESK liderliğinde “toplu sözleşme ve grev hakkına” dair taleple ilk olarak tren garlarında başlayan daha sonra ise PTT, sağlık ve eğitim çalışanlarının dâhil olduğu “uyarı grevi” adı altında bir gün süren iş bırakma eylemi gerçekleştirilmiştir⁸³². 2009 yılında eyleme katılanlara verilen disiplin cezalarının konu olduğu davada AYM ve Danıştay’ın verdiği kararlar grev hakkının hukuki tanınırlıktan önce gerçekleşen gelişiminde önemli bir yere sahiptir. Konu mahkeme içtihatları başlığı altında değerlendirilecektir.

Uzlaşmazlıkla neticelenen 2009 yılı toplu görüşmelerinde üzerinde uzlaşılan ve tutanakta yer alan Kamu-Sen ile Memur-Sen’in “*toplu sözleşme ve grev hakkı*

Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Metin Tartışmaları, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Özel Sayı, No:60, Ankara, 2003, ss. 12, 16, 20.

⁸²⁸Albayrak, ss. 10-15.

⁸²⁹İbrahim Arap ve diğerleri, “14.10.2005 tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:8, Sayı:96, Aralık 2005, s. 8.

⁸³⁰Birgül Ayman Güler, **657’yi Değiştirmek 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2010, (2010 Tasarısı), ss. 7-8

⁸³¹“Türkiye Kamu-Sen İş Bırakma, Soyunma, Bölgesel Miting, Ankara’ya Yürüyüş Eylemleri Yapacak”, **Türk İmar-Sen Haber**, 06.10.2009, http://www.turkimarsen.org.tr/tye-kamu-sen--bma-soyunma-bsel-miting-ankaraya-y-eylemleri-yapacak_arsiv_876 , (22.10.2018).

⁸³² “Memurlar Grevde”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 25.11.2009, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/101484/Memurlar_grevde.html , (22.10.2018).

taleplerinin kamu görevlilerinin statüsü, farklı statülerdeki kamu görevlilerinin durumu ve anayasal boyutun derinlemesine ve detaylı çalışılmasına” yönelik çalıştay talebi 2010 yılında hayata geçirilmiştir⁸³³.

2010 yılında önemli hukukçular, akademisyenler ve sendika temsilcilerinin katıldığı, kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev haklarına ışık tutabilecek bir çalıştay gerçekleştirilmiştir. Çalıştaya görüş ayrılıkları hakim olmasına rağmen toplu sözleşme ve grev haklarının kamu personel rejimine entegre edilip edilmeyeceği tartışılmıştır. Toplu sözleşme ve grev destekli kamu personel rejimine geçiş halinde grev hakkının kapsamı ve nasıl işleyeceğinin titizlikle belirlenmesi gerektiği dikkat çekilen konulardan biridir. Çalıştay da bir yandan “toplu sözleşme ve grev haklarının statü hukuku ile bağdaşmayacağı”, bu sebeple memur teriminin daraltılması gerektiği vurgulanmıştır. Diğer bir yandan ise sonuç raporunda uluslararası sözleşmelerin grev hakkını tanıdığına işaret edilerek, sosyal devlet olmanın hakkın tanınmasını gerekli kıldığı belirtilmiştir⁸³⁴. Aynı yıl içinde Türkiye’yi ziyaret eden ILO heyeti ise hükümetin sendikaların iç ve toplumsal etkinliklerine müdahalede bulunmaması ve 87 sayılı Sözleşme uyarınca kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanabilmeleri talebinde bulunmuştur⁸³⁵.

2010 yılında aynı zamanda sendikal haklar açısından isabetli olduğu gibi bir o kadar da yerindenlik yönünden tartışmaya açık kurallar getiren Anayasa değişikliğine gidilmiştir. Toplu görüşme uygulamasından sözleşme düzenine geçişe imkân tanıyan değişiklikler ilk bölümde değerlendirilmiştir. Ancak değişikliğin grev hakkı bağlamında neler getirdiği önemlidir. Dolayısıyla konumuz açısından önem arz eden, Anayasa’nın grev hakkını kurala bağladığı md.54’te gidilen değişikliklere baktığımızda ulaşacağımız tablodur. Özneleri yönünden bir değişiklik getirilmeyen grev hakkı, yalnızca “işçiler” için teminat altına alınan bir hak olmayı sürdürmüştür. Referandum neticesinde ilk olarak “*grev esnasında greve katılan işçilerin ve sendikanın kasıtlı veya kusurlu hareketleri sonucu, grev uygulanan işyerinde sebep oldukları maddi zararlardan sendikayı sorumlu tutan*” (md.54/3) fıkra Anayasa

⁸³³T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2009 Tarihli Toplu Görüşme Tutanağı.

⁸³⁴Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı**, Başbakanlık Basımevi, Abant, 9-11.02.2010, ss. 417, 419, 436.

⁸³⁵ILO: International Labour Standarts, **Statement of the ILO High-Level Bipartite Mission to Turkey (3-5 March 2010)**, 09.03.2010, s. 3, https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_123944/lang--en/index.htm , (03.09.2018).

metninden çıkarılmıştır. İkinci olarak ise siyasi, dayanışma ve genel nitelikli grevler ile grev dışı eylemler ve diğer direniş türlerini yasaklayan (md.54/7) hüküm Anayasa'dan çıkarılmıştır. Maddenin değişiklik gerekçesine göre;

“Maddeyle, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile çağdaş demokratik toplumlarda çalışma hayatını düzenleyen ve genel kabul gören evrensel ilkelerle bağdaşmayan, grev ve lokavt hakkına gereksiz sınırlamalar getiren, 54 üncü maddenin üçüncü ve yedinci fıkraları yürürlükten kaldırılmaktadır. Söz konusu hükümlerin kaldırılmasıyla, sendikal haklar ile grev ve lokavt hakkının kullanılabilmesi bakımından, ileri bir adım atılmış olmaktadır”

ifadelerine yer verilmiştir. Bu değişiklik olumlu olarak değerlendirilmekle birlikte Gülmez'e göre yasakların uluslararası normlara aykırılığını esas alan yasakoyucu tarafından Anayasa metninden yasaklayıcı hükmün çıkarılması, hukukumuzda bu tür yasaklayıcı uygulanmalara gidilmemesi gerektiğini göstermesi açısından önemlidir⁸³⁶. Ancak md.54/7 fıkrasının Anayasa'dan çıkarılması reform sayılabilecek nitelikte olmakla birlikte 6356 sayılı Kanun, grev hakkına başvuruyu “toplu iş sözleşmesinin yapımı esnasında” meydana gelen menfaat uyuşmazlığına indirgemekte ve kanunun aradığı şartlar sağlanmadan yapılan grevi “kanun dışı” saymaktadır⁸³⁷. Bu durum Anayasa md.54/7 hükmünün Anayasa'dan çıkarılmış olmasını anlamsız kılmaktadır⁸³⁸. ILO başta olmak üzere tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve AİHM kararları memurlara grev hakkı tanırken, 2010 Anayasa değişikliği sürecinde bu durum göz ardı edilmiş ve kamu görevlileri grev hakkının öznesi olamamıştır⁸³⁹.

2010 yılında toplu sözleşme ve grev haklarının kamu görevlilerine tanınması gayesiyle TBMM'ye “4688 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” verilmiştir. Kanun Teklifi'nde toplu görüşme terimindeki görüşme ibaresinin “sözleşme” olarak değiştirilmesi ve toplu sözleşme görüşmelerinde ihtilaf çıkması durumunda işçiler gibi “kamu görevlilerinin de 2822 sayılı Kanun'daki kaidelere göre grev eylemine başvurmaları” istenmiştir. Bu doğrultuda grev kararı alma yetkisinin de

⁸³⁶Selçuk, s. 12; Gülmez, (Toplu Eylem), s. 234.

⁸³⁷Fazıl Sağlam, “Uluslararası Standartlar ve Anayasa Hukuku Açısından Sosyal Haklara İlişkin Sorunlar”, **İş Hukuku Günleri-II-Sempozyumu: Uluslararası Sözleşmelerin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulama Sorunları**, İzmir Barosu, İzmir, 10-11.05.2013, (Uluslararası Standartlar), ss. 12-13.

⁸³⁸Mesut Gülmez, Anayasanın ve Sendikal Yasaların Ulusalüstü Sözleşmelere Uyum(suzluğ)u Sorunu”, **İş Hukuku Günleri-II-Sempozyumu: Uluslararası Sözleşmelerin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulama Sorunları**, İzmir Barosu, İzmir, 10-11.05.2013, (Uyumsuzluğu Sorunu), s. 28.

⁸³⁹Sevinç, s. 281.

hem kamu görevlileri sendikalarına hem de üst kuruluşlara verilmesi teklif edilmiştir⁸⁴⁰. Ancak teklif doğrultusunda bir değişikliğe gidilmemiş ve grev hakkının tanınması yolunda bir adım atılmamıştır.

2011 yılında 399 sayılı KHK'nın sendikal faaliyetler ile grevi birlikte yasaklayan 14'ncü maddesinin başlığı "Grev Yasağı" olarak değiştirilmiştir. Böylece sözleşmeli personele sendikal faaliyette bulunma hakkı tanınırken, md.14 ile "sözleşmeli personelin" greve gitmesi, bu doğrultuda propagandaya başvurması, belli başlı bir greve katılımı ya da desteklemesine dair yasak güncelliğini korumuştur⁸⁴¹. Aynı zamanda 399 sayılı KHK'nın "Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı" başlığını taşıyan md.19 kapsamında toplu eylem ve hareketlerde bulunmaları yasağa tabi kılınmıştır. "Sendikal faaliyet" ibaresinin grev yasağı ile aynı başlıkta düzenlenmeyip kapsamın dışına çıkarılması önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak yukarıdaki hükümlerden hareketle 657 sayılı DMK gibi 399 sayılı KHK'nın da hem doğrudan (md.14) hem de dolaylı olarak (md.19) mevcut grev yasağını sürdürdüğü söylenebilir.

2011 yılında ise "grev hakkının güvenceye alındığı bir toplu sözleşme uygulaması, güvencesiz çalıştırılmanın sonlandırılması ve eşit işe eşit ücret verilmesi, KHK'ların son bulması ve çalışma yaşamının demokratikleştirilmesi..." gibi ekonomik ve sendikal taleplerle eylemler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu taleplerle KESK önderliğinde sağlık ve eğitim hizmetleri ile diğer kamu kuruluşlarında çalışan memurlar tarafından "21 Aralık Grevdeyiz" adı altında bir gün süren iş bırakma eylemi gerçekleştirilmiştir⁸⁴².

2010 Anayasa değişikliğine uygun olarak 2012'de 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler neticesinde kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme hakkı hayata geçirilmiştir. Aynı süreçte "*Toplu Sözleşme Görüşmelerinin Yapılma Usul ve*

⁸⁴⁰Hulusi Güvel, "4688 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", Dönem:23, Yasama Yılı:4, Esas No:2/619, Başkanlığa Geliş Tarihi:18.2.2010, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0619.pdf>, (25.12.2018).

⁸⁴¹6111 sayılı Kanun'un 120'nci maddesi ile "Sendikal Faaliyet ve Grev Yasağı" başlığı yalnızca "Grev Yasağı" olacak şekilde değiştirilmiştir.

Bkz: 611 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun , Resmi Gazete Tarih/Sayı: 25.02.2011/27857.

⁸⁴² Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), "İnsanca Bir Yaşam İçin 21 Aralık'ta GREV'deyiz!", KESK Basın Açıklamaları, 05.12.2011, <http://www.kesk.org.tr/2011/12/05/insanca-bir-yasam-icin-21-aralikta-grevdeyiz/> , (20.10.2018).

Esasları ile Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Kamu Personeli Danışma Kurulu ve Kurum İdari Kurullarının Teşkili, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir⁸⁴³. Yönetmelik toplu sözleşme görüşmelerinin uyuşmazlıkla neticelenmesi halinde devreye girecek zorunlu tahkim organı olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK)’nın oluşumu, çalışma usul ve esaslarına yer vermektedir. Konu “Zorunlu tahkim ve Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” başlığı altında değerlendirilecektir.

2012 yılında toplu sözleşme hakkının 4688 Sayılı Kanun’da düzenlenmesini takiben hakkın uygulamaya geçtiği 2012-2018 yıllarında “*Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin*” toplam dört toplu sözleşme yapılmıştır. İlk toplu sözleşme 2012-2013, ikinci dönem toplu sözleşme 2014-2015, üçüncü dönem toplu sözleşme 2016-2017 ve dördüncü dönem toplu sözleşme 2018-2019 yıllarını kapsayacak şekilde gerçekleşmiştir⁸⁴⁴. Ancak grev hakkından yoksun toplu sözleşme sistemi beklentileri karşılayacak bir şekilde işlemekten ziyade başarısızlıkların, mesleki ve sendikal kazanımlardan ziyade kayıpların ön plana çıktığı bir süreç şeklinde işlemiştir. Örneğin; 2012-2013 1. dönem toplu sözleşme görüşmelerinde Kamu İşveren Heyeti, 2012’yi kapsayan zam oranını % 3.5+4, 2013 yılı için % 3+3 olarak belirlemiştir. Hükümet temsilcileri ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti’nin yaptığı ve 21 gün süren toplu sözleşme müzakerelerinde teklifler üzerinde uzlaşma sağlanamadığı için toplu sözleşme imzalanamamıştır. Üzerinde uzlaşılan teklifler toplu sözleşme tutanağına işlenirken, uzlaşılamayan hususlar için KGHK’ya başvurulmuştur. KGHK ise “*2012’de uygulanacak zam oranını % 4+4, 2013’te ise % 3+3*” olarak karara bağlamış ve karar toplu sözleşme olarak 28310 sayılı RG’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak KGHK devreye girmesiyle birlikte süreç yalnızca % 0.5’lik bir zam artışı ile sonuçlanmıştır⁸⁴⁵. 2012 yılında yapılan toplu sözleşme görüşmelerinde zam

⁸⁴³**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**, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 20.04.2012/ 28270, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.16078&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (22.11.2018).

⁸⁴⁴T.C. Devlet Personel Başkanlığı, “**Toplu Sözleşmeler & Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları**”, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/mevzuat/toplu-sozlesmeler-kamu-gorevli-leri-hakem-kurulu-kararlari>, (25.10.2018).

⁸⁴⁵“Memur zammı belli oldu!”, **Milliyet Gazetesi**, 29.05.2012, <http://www.milliyet.com.tr/memur-zammi-belli-oldu--ekonomi-1546503/>, (25.10.2018).

oranlarının beklentileri karşılamaması üzerine Türkiye genelinde eyleme gidilmiş, “Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen’e bağlı Eğitim Bir-Sen”in katılımıyla 23 Mayıs günü sağlık ve eğitim hizmetleri ile demiryolu hizmetlerinde çalışan kamu personelinin katıldığı bir gün süren “iş bırakma” eylemi gerçekleştirilmiştir⁸⁴⁶.

2012 yılında fiili greve yasal bir alt yapı oluşturan gelişmelerden biri de 28-29 Mart tarihlerinde KESK öncülüğünde gerçekleşen iş bırakma eylemidir. TBMM’de görüşülmekte olan “4+4+4 Eğitim Yasa Tasarısı” ile “4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Yasa Tasarısı”ndan geri adım atılması adına KESK eylem kararı almıştır. Ona bağlı Eğitim-Sen ise 28-29 Mart günlerinde “uyarı grevi” adı altında iş bırakma kararı almıştır. Ankara Valiliği eyleme izin vermemesine rağmen eylem gerçekleşirken, Eğitim-Sen’in iki gün süren iş bırakma eylemine katılan kamu çalışanlarına da “mazeretsiz göreve gelmedikleri” gerekçesiyle disiplin cezası verilmiştir⁸⁴⁷. AYM’nin açılan davalarda verdiği kararlar içinde “Tayfun Cengiz” kararı fiili greve meşruluk kazandıran karar olmuştur. Konuya mahkeme içtihatları başlığı altında açıklık getirilecektir.

Toplu sözleşmeler dönemi işleyişindeki sıkıntıların yanı sıra “kazanımlardan” ziyade mali yönden olumsuz gelişmelerin yaşandığı bir “kayıplar” evresidir. Bunun temel sebebi yüksek düzeylerde seyreden enflasyon karşısında toplu sözleşmeler ile enflasyon farkına yenik düşen zamlar üzerinde anlaşmaya varılmasıdır. Bu durumun ekonomideki istikrarsızlıklarla birlikte kamu görevlilerinin gerçek ücretlerinde yarattığı kayıplar yoksullaşmaya yol açmıştır. Örneğin; 2014-2015 yıllarını kapsayan dönemde 2014’te uygulanmak üzere memurların taban aylığında 175 TL, 2015 yılı için katsayılarda % 3+3; 2016-2017 yılları 3. toplu sözleşme dönemi için 2016 yılı % 6+5, 2017 yılı için % 3+4; 2018-2019 yılı 4. toplu sözleşme döneminde ise 2018 yılında % 4+3.5, 2019’da ise % 4+5 oranında zam yapılacak şekilde mutabakata varılmıştır⁸⁴⁸. Ancak 2016 yılında memur maaşlarına yansıtacak enflasyon farkında

⁸⁴⁵ **Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 18.8.2013 Tarihli ve 2013/1 Sayılı Kararı**, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 23.8.2013/28744,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823.htm>, (21.10.2018).

⁸⁴⁶ “Memurlar Grevde”, **Sabah Gazetesi**, 23.05.2012,

<https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/05/23/memurlar-grevde>, (26.10.2018).

⁸⁴⁷ “Kesk’in 4+4+4 Eylemi Nedeniyle 502 Kişi Yargılanacak”, **T24 Bağımsız İnternet Gazetesi**, 26.09.2013, <http://t24.com.tr/haber/keskin-444-eylemi-nedeniyle-502-kisi-yargilanacak,240510>, (25.11.2018).

⁸⁴⁸ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Toplu Sözleşme Metinleri/Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları, **Kamu Personel Mevzuatı**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4324/toplu-sozlesme->

1.8 oranında düşüş yaşanmıştır. 2017 yılına gelindiğinde ise tablo değişmemiş ve % 3'lük zamma rağmen memur maaşları, gerçekleşen enflasyon farkının % 4.34 oranında altında kalmış ve ekonomik hak kayıpları yaşanmıştır⁸⁴⁹.

Eylemsel arka plana bakıldığında ise Emek Çalışmaları Topluluğu'nun yaptığı araştırmalara göre;

628 işyeri esasına dayalı eylemin gerçekleştiği 2015 yılında eylemlerin % 17'sini gerçekleştiren kamu görevlileri, işverene yöneltilen eylem çeşidi içerisinde en çok yürüyüş ve basın açıklaması yollarına başvurmuşlardır. Kamu görevlilerinin *"işyerindeki problemlere dair kısa süreli aynı zamanda örgütlülüğü bulunan tepkilerini"* ifade eden fiili grev eylemleri ise % 15 oranındadır. Bu süreçte eylemlerde KESK'e bağlı sendikalar olan SES, Eğitim-Sen ve BES ön plana çıkmıştır⁸⁵⁰.

420 işyeri esasına dayalı eylemin ortaya çıktığı 2016 yılında ise eylemlerin % 26'sı kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmiş ve kamu görevlilerinin eylemlerinde 2015 yılına kıyasen % 9'luk bir artış yaşanmıştır. Gerçekleşen eylemlerin % 23'ü kamu görevlileri sendikaları tarafından gerçekleştirilmiş ve 34 eylem gerçekleştiren Eğitim-Sen ilk sırada yer almıştır. 19 fiili grev eyleminin gerçekleştiği 2016 yılında kamu görevlileri tarafından 3 fiili grev eylemi gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte kamu görevlilerinin eylemleri daha çok keyfi cezalara daha sonra ise KHK ile göreve son verilmesine, açığa almalara ve en son olarak düşük maaş gibi mali nedenlere dayanılarak gerçekleştirilmiştir⁸⁵¹.

2017 yılı verilerine göre ise 430 işyeri esasına dayalı eylemin % 24'ü kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmiştir. Eğitim-öğretim (%33), sağlık ve sosyal hizmetler (%20), büro ve bankacılık (%12), yerel yönetim (%6), genel işler (%3) ve ulaşım (%2) hizmetleri ise eylemlerin en çok görüldüğü hizmet kollarıdır. Bu dönemde de eylemlerin düzenleyicisi olarak KESK ön plana çıkmıştır⁸⁵². Yapılan çalışmalar ve

metinlerikamu-gorevlileri-hakem-kurulu-kararlari.html, (19.11.2018); Ercan Han, "Tarihi(!) Toplu Sözleşmeler Tarihi", **Türkiye Kamu-Sen Kamu Türk Dergisi**, Yıl:5, Sayı:20, 2017, ss. 39, 40, 41, 42, 43.

⁸⁴⁹Han, ss. 40-42.

⁸⁵⁰Emek Çalışmaları Topluluğu, **2015 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2016, ss. 7, 16, 18, 33, <https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/rapor.pdf>, (19.10.2018).

⁸⁵¹Emek Çalışmaları Topluluğu, **2016 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2017, ss. 6, 7, 13, 17, 20, <https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/isci-eylemleri-raporu-2016.pdf>, (19.10.2018).

⁸⁵²Emek Çalışmaları Topluluğu, **2017 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2018, ss. 7, 8, 33, https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/isci_sinifi_eylemleri_raporu_2017.pdf, (19.10.2018).

gerçekleştirilen eylemlerden hareketle kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen yürüyüş, miting ve basın açıklamalarının yanı sıra fiili grevlerin görünürlük kazandığı 2000’li yıllarda toplu sözleşme dönemlerinde sıklaşan eylemlerin büyük bir kısmı KESK’in liderliğinde vuku bulmuştur⁸⁵³.

Devlet Personel Başkanlığı’nın kamu personelinin çalıştırıldığı kurum ve konumuna göre dağılımlarına dair sayısal verilerine bakıldığında; kamu hizmetlerini yerine getiren çalışanlar içerisinde memurların genel toplam içerisindeki sayısal oranının 2.430.101, işçi statüsünde olanların 317.502, sözleşmeli personelin 213.225 ve geçici personelin⁸⁵⁴ ise 19.838 olduğu görülmektedir⁸⁵⁵. Veriler iki noktaya açıklık getirmesi açısından önemlidir. İlki, memurluğun kamu personel rejiminde asli istihdam şekli olduğunu göstermesidir. İkincisi ise iş hukuku hükümlerine tabi olarak istihdam edilen ve grev hakkı teminata alınan işçilerle kıyaslandığında grev yasağına tabi kamu görevlisi sayısının nicel fazlalığını ortaya koymasındır. Bu oran ikibuçuk milyondan fazla kamu görevlisinin haktan yoksun bırakıldığını doğrulamaktadır.

3.4. ZORUNLU TAHKİM VE KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU

3.4.1. Toplu Menfaat Uyuşmazlıklarının Çözüm Yöntemleri

Greve gidilmeksizin barışçı mekanizmalarla uyuşmazlıkların çözülmesi gayesi taşıyan toplu iş ihtilafları ya hak ya da menfaat ihtilafları biçiminde cereyan etmektedir⁸⁵⁶. Ancak konumuz açısından önem arz eden kaynağı sosyal ve ekonomik anlaşmazlıklara dayanan toplu menfaat uyuşmazlıklarıdır⁸⁵⁷. Toplu menfaat uyuşmazlıklarının çözümünde “arabuluculuk, hakem ve zorunlu tahkim” gibi “barışçıl” mekanizmalara veyahut “grev ve lokavt” gibi “mücadeleci” yöntemlere başvurulmaktadır. Uyuşmazlıkların çözümünde barışçı yöntemlere başvurulması öncelik teşkil etmekle birlikte grev ve lokavt gibi iş mücadelesi yöntemlerine başvuru

⁸⁵³ Çelik, (Pax Romana), s. 121.

⁸⁵⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda bir istihdam biçimi olarak düzenlenen “Geçici Personel” 2 Nisan 2018 itibarıyla 4B Sözleşmeli Personel pozisyonuna geçirilecektir.

⁸⁵⁵ Devlet Personel Başkanlığı, “**Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı**”, Mart 2018, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, (13.10.2018).

⁸⁵⁶ Kutal, (İş Uyuşmazlıkları), ss. 221-224.

⁸⁵⁷ Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 371.

ise son çare (ultima ratio) olarak düşünülmektedir⁸⁵⁸. Nitekim endüstriyel ilişkiler sistemi hür sendikacılık ve toplu pazarlık sistemini bünyesinde barındıran bir yapıdır. Bu yapı pazarlık sistemini grev ve lokavt hakları ile desteklese de adil çalışma düzeni için uyuşmazlıkların çözümünde “barışçı yöntemlere” başvuruyu zorunlu kılmaktadır⁸⁵⁹. Barışçı çözüm yolları her ülkede farklılık göstermekle birlikte işleyişleri bakımından da birbirinden farklılık gösteren arabuluculuk, uzlaştırma ve tahkim olmak üzere üç grupta ele alınmaktadır⁸⁶⁰.

Barışçı yöntemlerle ihtilafların giderilmesinin mümkün olmadığı durumlarda bir baskı yöntemi olan mücadeleci yöntemler devreye girmektedir. Toplu iş uyuşmazlıklarını çözmek adına başvuru ve barışçıl nitelik taşımayan iş mücadelesi yönteminin temel vasıtaları grev, lokavt ve boykot üçlüsüdür⁸⁶¹. Bu noktada son çare olarak başvuru grev, uzlaştırma ve arabuluculuk gibi barışçı yollarla çözülemeyen ihtilafların yarattığı zor kullanma ihtimalinin bir neticesidir⁸⁶².

Kamu hizmetlerinde çalışma ilişkileri düzenin toplumsal çıkarlarla yakından ilgili oluşu, kamu hizmetlerinde aksama yaratacağı düşüncesi greve sıcak bakılmasını engellemektedir. Kamu yararı ile ilişkilendirilmeyen greve olumsuz bakılmasının bir diğer nedeni de önemli sürüşmelere yol açacağı endişesidir. Bu bağlamda grev silahı ülkemiz de dâhil bazı ülkelerde ya kimi kısıtlamalar ile kullanılmakta ya da tamamen yasaklanmaktadır. Günümüzde kamu görevlileri sendikacılığındaki gelişmeler ile çalışma ilişkileri düzenine toplu sözleşme sistemi de dâhil edilmiştir. Böylece kamu personel rejiminde statü hukukunun tek taraflılık ile belirlediği mesleki haklar ile çalışma şartlarının kamu görevlileri sendikaları ve kamu işverenlerinin yapacağı pazarlıklarla belirlenmesinin de önü açılmıştır. Ancak tıpkı özel sektörde olduğu gibi toplu sözleşme görüşmelerinde uyuşmazlıkların vuku bulması kaçınılmazdır. Bu durum grev silahının mutlak olarak yasaklandığı kamu sektöründeki ihtilafların grev

⁸⁵⁸Metin Kutal, “Türk Toplu İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:43, Prof. Dr. S. F. Ülgener’e Armağan, 1987, (Çözüm Yolları), s. 295; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 34-526; Kabakçı, (Grev), ss. 17, 18, 19.

⁸⁵⁹ Kutal, (Çözüm Yolları), ss. 295-296.

⁸⁶⁰Kutal, (Çözüm Yolları), s. 296; Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, s. 651; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 523.

⁸⁶¹Ercan Akyiğit, “İş Mücadelesi Aracı Olarak Grev Kıırma Primi ve Meşruluğu Sorunu”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:7, Sayı:6, Kasım 1993, s. 11; Gürçay, ss. 127-129; Ertürk, s. 29.

⁸⁶²Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), ss. 534, 553, 554.

dışındaki barışçı yöntemlerle çözülmesini gerekli kılmıştır⁸⁶³. Nitekim ihtilafların çözümünde iş mücadelesi yöntemi olan greve gitmenin yasaklandığı sistemlerde tarafların yalnızca kanunun öngördüğü “zorunlu tahkime” başvurması söz konusudur⁸⁶⁴. Ülkemizde grev yasağının söz konusu olduğu kamu görevlileri sendikaları ile kamu işverenleri arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünde “zorunlu tahkim” şartının zorunlu tutulması tahkim sistemini, niteliğini, olumlu ve olumsuz yönlerini açıklamayı gerekli kılmaktadır.

3.4.2. Grev Yasağı ve Zorunlu Tahkim

Toplu menfaat uyuşmazlıklarının barışçıl çözüm yollarından biri olan tahkim en genel anlamıyla taraflar arasında vuku bulan bir ihtilafın çözümünün, tarafların belirledikleri tarafsız bir veya birkaç kişi veya kamu makamlarının belirlediği bir kurulun kararına sundukları ve alınan karara önceden uymayı kabul ettikleri bir sistemdir. Sistem niteliği itibariyle zorunlu ve ihtiyari tahkim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır⁸⁶⁵. İhtiyari ya da gönüllü tahkim olarak da adlandırılan sistem, toplu iş ihtilafının çözümünün hakem kararına sunulmasını, tarafların kendi rızalarına ve aralarında anlaşmalarına bırakan bir uygulamadır⁸⁶⁶. Dolayısıyla bu sistem de uyuşmazlığın çözümü için tarafların hakeme gitmeleri kanundan doğan bir mecburiyete dayanmamaktadır⁸⁶⁷.

Zorunlu tahkim sistemi ise toplu iş uyuşmazlıklarında greve gitmenin yasak olduğu durumlarda söz konusudur⁸⁶⁸. Zorunlu tahkim mekanizmasına başvuru ihtiyari tahkimin aksine kanundan doğan bir zorunluluktur. Bu sistemde ihtilafın çözüm usulleri, karar organının oluşumu, üyelerinin seçimi, görev ve yetkileri önceden kanun tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla uyuşmazlığın taraflarının mahkemelere

⁸⁶³Engin Ünsal, “Kamu Sektöründe Sendikalar, İş Uyuşmazlıkları ve Grevler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:20, 1969, (İş Uyuşmazlıkları), ss. 50, 51, 52.

⁸⁶⁴Talas, (Toplumsal Ekonomi), ss. 376-377; Tuncay ve Kutsal, s. 334; Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, s. 649.

⁸⁶⁵ Talas, (Toplumsal Ekonomi), ss. 376-377; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 533.

⁸⁶⁶ Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 137; Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 377.

⁸⁶⁷ Muharrem Balcı, **İhtilafların Çözüm Yolları ve Tahkim**, 1. Baskı, Danışman Yayınları, İstanbul, 1999, s. 109.

⁸⁶⁸Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, s. 649.

gitmeleri ya da dava açmaları gibi bir durum söz konusu değildir⁸⁶⁹. Grev hakkı bakımından değerlendirildiğinde zorunlu tahkim sistemi, grevleri yasaklamayı ve hızlı bir şekilde sonlandırmayı mümkün kılan bir sistemdir⁸⁷⁰.

Zorunlu tahkim sistemi, çalışma yaşamımıza ilk defa kamu görevlisi sayılmayan işçilerin tarafını oluşturduğu toplu iş uyuşmazlıklarının çözümünde 1936 tarihli İş Kanunu'nun bu mekanizmaya başvuruyu zorunlu kılması ile entegre edilmiştir⁸⁷¹. Günümüzde ise 2012 tarihli 6356 sayılı Kanun'da grev yasağının söz konusu olduğu iş ve işyerlerini (md.62/1) ilgilendiren ihtilaflarda, Cumhurbaşkanı'nın grevi 60 gün süreyle ertelediği durumlarda zorunlu tahkime başvuru kurala bağlanmıştır. Zorunlu tahkimde başvurulacak yetkili organ ise Yüksek Hakem Kurulu olarak düzenlenmiştir (md.54).

İdare hukuku açısından tahkim sistemi yabancı bir uygulama değildir. İdare hukukuna tahkim ilk defa 1999 yılında dâhil edilmiştir. Tahkim, Anayasa'da yapılan düzenleme ile kamu hizmetlerinin özel hukuka tabi kişilerce görülmesine olanak sağlayan imtiyaz sözleşmelerinden kaynaklanan ihtilafların çözümünde başvurulacak bir yöntem olarak düzenlenerek idare hukukuna aktarılmıştır⁸⁷². Çalışma ilişkileri bağlamında tahkimin statü hukukuna dâhil edilmesi yakın bir tarihi geçmişe sahiptir. Nitekim kamu personel rejiminde 1926 tarihli Memurin Kanunu'nun işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerine getirdiği, 657 sayılı DMK'nın aynen muhafaza ederek günümüze aktardığı grev yasağı rejimi hâkimdir. Ancak 2012'de 6289 sayılı Kanun ile statü hukukuna yalnızca toplu sözleşme sistemi entegre edilmemiştir. Değişiklik, aynı zamanda grev yasağı nedeniyle ilk defa toplu sözleşme görüşmelerinde taraflar arasında vuku bulacak uyuşmazlıkların “zorunlu tahkim” ile çözülmesi uygulamasını da beraberinde getirmiştir.

ILO denetim organlarına göre zorunlu tahkim sistemine başvuru, yalnızca temel hizmetlerde yani terimin tam anlamıyla zorunlu temel hizmetlerde haklı

⁸⁶⁹Suphi Nahit Okay, “Toplu İş Uyuşmazlıklarında Özel Hakem Müessesesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:25, 1974, s. 131; M. Balcı, s. 107.

⁸⁷⁰ ILO: Freedom of Association and Industrial Relations, (30th Session), s. 75; ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 67.

⁸⁷¹Kutal, (İş Uyuşmazlıkları), ss. 231-232.

⁸⁷²Zehreddin Aslan ve Nilay Arat, “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4, Sayı:8, 2005, ss. 4-5.

görülebilir (§ 565-994)⁸⁷³. Ancak kamu görevlilerinin grev hakkı sorunsalı göz önünde bulundurulduğunda zorunlu tahkim sisteminin beraberinde ne gibi sorunlar getirdiği ancak Anayasa (md.53) ve 4688 sayılı Kanun (md.33) zorunlu tahkim de yetkili organ olarak düzenlediği KGHK'nın işleyişinin incelemesi ile mümkün olabilecektir. Böylece grev yasağına ilişkin de sağlıklı bir değerlendirme yapılabilecektir.

3.4.3. Zorunlu Tahkim Yetkili Organı: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu

2001'de hayata geçen 4688 sayılı Kanun, kamu görevlileri sendikalarına yasakladığı faaliyetler içerisinde grev hakkını açıkça yasaklayan bir hükme yer vermemiştir (md.20). Ancak Kanun, 2012 değişikliğine kadar toplu görüşmelerin ihtilafla neticelenmesi durumunda uyuşmazlıkların tespit edilmesinde ve çözüme kavuşturulmasında yetkili organ olarak “Uzlaştırma Kurulu”na başvuruyu kurula bağlamıştır (md.35).

2010 Anayasa değişikliği ile birlikte kamu görevlileri ile doğrudan bağlantılı toplu sözleşme görüşmelerinden doğan ihtilafların çözümü, zorunlu tahkim sistemine tabi tutulmuştur. Ayrıca zorunlu tahkimde yetkili Kurul'un “teşkili, çalışma yöntem ve esaslarının” ise kanun ile düzenlenmesi ön görülmüştür (md.53/4-5). Böylece 2012 yılı itibariyle kamu personel rejimine, kamu görevlileri için grev yasağı rejiminin geçerli olduğu bir ortamda grev yasağı sistemine özgü olan zorunlu tahkim mekanizması, toplu sözleşme hakkının tanınmasının zorunlu bir neticesi olarak dâhil edilmiştir⁸⁷⁴. Tüm kamu görevlilerine grev hakkının varlığının reddedildiği bir yapıda söz konusu uygulama bir nevi “örtülü” grev yasağı anlamına gelmektedir⁸⁷⁵.

Kararlarının niteliği ve oluşumu itibariyle KGHK, toplu görüşme sisteminin kararları zorunlu nitelikte olmayan ve isteğe bağlı barışçı çözüm organı olan Uzlaştırma Kurulu'ndan farklılık göstermektedir⁸⁷⁶. Anayasa'nın genel bir yol olarak düzenlediği KGHK'ya ilişkin kurallar 2822 sayılı Kanun'un zorunlu tahkim organı olan Yüksek

⁸⁷³ ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 116-198.

⁸⁷⁴ Kutsal, (Son Değişiklikler), s. 1587; Kadir Arıcı, “Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı:33, 2015, (Hakem Kurulu), s. 212.

⁸⁷⁵ Aziz Çelik, “Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı:388, Mart-Nisan 2010, (Anayasa), s. 65.

⁸⁷⁶ Gülmez, (İlk Toplu Görüşme), ss. 142-143.

Hakem Kurulu ile ilgili hükümleriyle aynı doğrultuda düzenlenmiştir. İlk paralellik grev yasağının söz konusu olduğu durumlarda başvurulacak her iki Hakem Kurulu'nun kararlarının kesin bir nitelikte olmasında görülmektedir. Bir diğer paralellik ise Yüksek Hakem Kurulu kararlarının toplu iş sözleşmesi, KGHK'nın kararlarının ise toplu sözleşme hükmünde olmasında görülmektedir⁸⁷⁷. Bu yönüyle zorunlu tahkimde hakemin toplu sözleşme hükmünde kesin ve bağlayıcı kararlar vermesi yasama fonksiyonu işlevi üstlendiğini göstermektedir⁸⁷⁸. Diğer bir yandan Kurul'un kararlarının kesin olması alınan kararlara karşı yargı merciine başvuru imkânını da ortadan kaldırmaktadır⁸⁷⁹.

Her iki zorunlu tahkim kurulu paralelliklere rağmen farklılıklara da sahiptir. Grev yasakları başta olmak üzere kimi durum ve koşullarda başvurulacak olan Yüksek Hakem Kurulu "istisnai" bir zorunlu tahkim yolu olarak düzenlenmiştir. KGHK ise istisnai değil, genel ve tüm ihtilaflarda başvurulacak zorunlu bir tahkim yolu olarak düzenlenmiştir⁸⁸⁰. Her şeyden önce zorunlu tahkim mekanizması yalnızca "devlet adına yetki kullanan" kamu görevlilerini içeren bir kamu hizmetinde ya da zorunlu hizmetlerde veya şiddetli ulusal kriz durumlarında doğan ihtilaf hallerinde başvurulabilecek (§ 564) barışçıl bir yöntem olarak düzenlenmemiştir⁸⁸¹. Bundan dolayıdır ki kamu görevlilerini genel olarak kapsayan grev yasağına karşılık barışçıl bir yöntem olarak devreye giren zorunlu tahkimin, grev hakkına uygulanabilir bir alternatif olup olmadığı eleştirilere açıktır.

Denetim organlarına göre toplu sözleşme görüşmelerinde tarafların güvenliğini kazanmak ve korumak adına uyuşmazlıkların çözümünde başvurulacak tahkim sistemi tamamen bağımsız olmalıdır. Tahkim sonuçları ise yasama kriterlerine göre belirlenmemelidir (§ 569)⁸⁸². Ancak KGHK'nın kuruluş ve işleyişine bakıldığında 4688 sayılı Kanun'da uyuşmazlıkların çözüm usulleri (Bölüm 3) başlığı altında Kurul'un sahip olması gereken niteliklere değinilmeden kaç üyeden oluştuğu

⁸⁷⁷Burhan Özdemir, "Türk İş Hukukunda Zorunlu Tahkim Kurulları Kararlarının Hukuki Niteliği ve Özellikleri", **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan**, Cilt: II, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 1745-1750.

⁸⁷⁸ Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 125.

⁸⁷⁹Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 539.

⁸⁸⁰B. Özdemir, s. 1750.

⁸⁸¹ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 116; Gernigon, Otero ve Guido, s. 26.

⁸⁸² ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 117.

düzenlenmiştir⁸⁸³. 4688 sayılı Kanun’un 34’ncü maddesine göre KGHK’nın toplu sözleşmeleri kapsayan her dönem için;

- 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,
- 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 11 üyeden oluştuğu görülmektedir. 2018 yılı değişikliğinden önce 11 Kurul üyesinin 7’si Bakanlar Kurulunca belirlenmekteydi. Ancak 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Kanun’un 34’ncü maddesinde yer verilen “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” olacak şekilde değiştirilmiştir. Böylece Kurul’un 11 üyesinden 7’sinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi sağlanmıştır⁸⁸⁴.

2018 değişikliğinden önceki süreçte üyelerinin 7’si Bakanlar Kurulunca seçilen ve hükümetin görüş ve talepleri doğrultusunda karar alan KGHK tarafsız ve tam anlamıyla bağımsız bir karar alma mekanizması olmaktan oldukça uzaktır⁸⁸⁵. Ancak bu yeni düzenlemeye rağmen Kurul üyelerinin büyük çoğunluğunun hala yürütme organı tarafından belirlenmesi mevcut düzenin korunduğunu göstermektedir. Bağımsızlık ve eşit temsiliyetin sağlanamaması gerçeğinin dışında bir diğer sorun “tarafsızlığın” nasıl sağlanacağıdır. Sorunun sebebi ise kamu görevlilerini temsil edecek bir öğretim üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesinin tartışmaya açık

⁸⁸³ Kutal, (Son Değişiklikler), s. 1590.

⁸⁸⁴ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/703, 2018, s. 108, http://213.14.3.44/20180709_1/20180709M3-1.pdf , (10.12.2018).

“4688 sayılı Kanun md.34’de gerçekleşen değişiklik 2.7.2018’de uygulamaya geçen 703 sayılı KHK md.197 ile değiştirilmiştir”.

⁸⁸⁵ Uçkan, (2000’li Yıllarda), s. 245; Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 154.

olmasıdır. Arıcı'nın belirttiği gibi kamu görevlileri sendikalarının önerdiği 7 öğretim üyesi tarafından bu öğretim üyesinin seçilmesi daha yerinde olacak ve sorunun çözümüne bir nokta da katkı sağlayacaktır⁸⁸⁶.

2015 yılında TBMM'ye sunulan ve 4688 sayılı Kanun md.34'te değişikliği öngören Kanun Teklifi'nde KGHK'nın özerk bir kurum olmaktan uzak oluşuna ve toplu sözleşme görüşmelerinde kamu görevlileri sendikalarının etkili olmasını engelleyen yapısına dikkat çekilmiştir. Bu sebeple *“Toplu Sözleşme Görüşmelerinde yetkili 1, 2 ve 3. Sendikanın ortak kararı ile Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasında seçeceği 2 üye olmak üzere 13 üyeden oluşur”* hükmünün md.34/f bendine eklenmesi için değişikliğe gidilmesi teklif edilmiştir⁸⁸⁷. 2018 yılında da yinelenen ve Komisyon'da bulunan Teklif'in mevcut Kurul yapısına göre yerinde bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ancak kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenen üye sayısının azlığı ve yapısı itibarıyla uluslararası tahkim kurallarına aykırılık teşkil eden KGHK'nın mevcut yapısının tartışmaya açık olmaya devam ettiği söylenebilir⁸⁸⁸.

Uyuşmazlıkların çözümünü düzenleyen Kanun'a göre KGHK'ya toplu sözleşme görüşmelerinde uzlaşmaya varılamaması ve toplantı tutanağının imzalanamaması durumunda başvurulabilecektir. Kurul'a Devlet Personel Başkanlığı tarafından uyuşmazlığa dair tespit tutanağı tutulmasından başlayarak 3 işgünü içerisinde başvurulabilir. Başvuracak olanlar sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalama yetkisine sahip olan taraflardır ve imzalama yetkilerinin söz konusu olduğu bölümler için ancak Kurul'a başvurulabileceklerdir. Toplu sözleşmenin kapsamına dâhil olmayan konularda ise başvuru söz konusu değildir (md.33).

KGHK'nın Başkanı ve diğer üyeleri toplu sözleşme görüşmeleri başlamadan önceki süreçte belirlenmektedir. Kurul, Başkanın çağrısıyla Başkan da dâhil olmak üzere en az sekiz üyenin katılımıyla toplanmaktadır. Kurul'un çalışma programı,

⁸⁸⁶ Arıcı, (Hakem Kurulu), s. 215.

⁸⁸⁷ Mustafa Sezgin Tanrıkulu, **“4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”**, Dönemi ve Yasama Yılı:26/1, Esas Numarası:2/266, 24.11.2015, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=192078, (10.12.2018).

⁸⁸⁸ Arıcı, (Hakem Kurulu), ss. 214-215.

toplantının gündemi, tespit tutanağının incelenmesine dair usul ve esaslar Başkan tarafından belirlenecektir. KGHK kararlarını, tarafların kendisine başvuru tarihinden başlayarak 5 gün içerisinde ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile almaktadır. Kurul'un "*kesin ve toplu sözleşme hükmünde olan kararları*" üç günlük sürede taraflara yazılı bir şekilde bildirilmekte ve RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir (md.34).

"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 Yönetmeliğe" göre 2012 ve 2013 yıllarında yapılacak toplu sözleşme görüşmelerinin, KGHK'nın kararını alınmasını içerecek şekilde 30 günlük süre içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir (Geçici md.1). Toplu sözleşme görüşmelerine baktığımızda;

Toplu sözleşme sürecine geçiş ile birlikte kamu görevlilerinin sosyal ve mali haklarına ilişkin ilk toplu sözleşme görüşmeleri 2012 yılında yapılmıştır. 2012 yılından itibaren toplam 4 toplu sözleşme yapılmıştır. 2012-2013, 2014-2015 yıllarına ilişkin ilk ve ikinci dönem toplu sözleşme görüşmeleri uyuşmazlık, 2016-2017 üçüncü ve 2018-2019 dördüncü dönem toplu sözleşme görüşmeleri ise tarafların uzlaşması ve toplu sözleşme imzalanmasıyla sonuçlanmıştır⁸⁸⁹.

KGHK'ya başvuru yolunda ilk uyuşmazlık 30.4.2012-21.5.2012 zaman dilminde yapılan ilk dönem toplu sözleşme görüşmelerinde ortaya çıkmıştır. Görüşmeler neticesinde "Yerel Yönetimler Hizmet Kolu" ile sosyal denge tazminatı (md.5), ek ödeme (md.6), fazla çalışma ücreti (md.7) ve ikramiye (md.8) gibi mali ve sosyal haklara ilişkin talepler üzerinde uzlaşma sağlanarak toplu sözleşme yapılmıştır. Ancak diğer 10 hizmet kolu ile genel olarak kamu görevlilerine yönelik mali ve sosyal haklar üzerinde taraflar anlaşmaya varamadığı için uyuşmazlık çıkmış ve toplu sözleşme imzalanamamıştır. Çıkan uyuşmazlık üzerine 10 hizmet kolunun sendika temsilcileri ve kamu görevlilerinin geneline yönelik Memur-Sen Genel Başkanı 24.5.2012 tarihinde KGHK'ya başvurmuştur. 25.5.2012-29.5.2012 tarihleri arasında başkan ve üyelerinin tamamıyla toplanan KGHK kamu görevlilerinin geneline yönelik

⁸⁸⁹ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Toplu Sözleşme Metinleri/Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları, **Kamu Personel Mevzuatı**, <http://www.bumko.gov.tr/TR,4324/toplu-sozlesme-metinlerikamu-gorevlileri-hakem-kurulu-kararlari.html>, (19.11.2018).

kayıtların belirlenmesi ve ücretlerin arttırılması, enflasyon farkı ödemesi, sözleşmeli personele yiyecek yardımı, geçici personelin çalışma süreleri, fazla çalışma ücreti, KİT’lerde kıdem ücreti gibi talepler ile diğer hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal hak taleplerini 29.5.2012 günü karara bağlamıştır. Kesin ve toplu sözleşme hükmünde olan kararları RG’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir⁸⁹⁰.

KGHK’nın devreye girdiği ikinci uyuşmazlık ise 1.8.2013-7.8.2013 tarihleri arasında gerçekleştirilen 2014-2015 zaman dilimini içeren toplu sözleşme görüşmelerinde ortaya çıkmıştır. 01.08.2013’te başlayan toplu sözleşme görüşmeleri, 10 hizmet kolu ve genel olarak kamu görevlilerine dair mali haklar üstünde 07.08.2013’te taraflarca mutabakata varılması ve toplu sözleşmenin imzalanmasıyla sonuçlanmıştır. Ancak kültür ve sanat hizmet kolunda örgütlü Kültür Sanat-Sen’in sunduğu taleplerden 12’sinin hizmet kolu dâhilinde görüşüleceği hususunda taraflar arasında mutabakat sağlanamamıştır. Uyuşmazlığın çözümü için Kültür Sanat-Sen temsilcisi KGHK’ya başvurmuştur. Kültür Sanat-Sen’in fazla çalışma ücreti ödenmesi (md.1), kıyafet yardımı (md.2), enformasyon memuru (md.3), DÖSİM personeli ek tazminatı (md.4), turizm araştırmacılarının tazminatı (md.5) ve harcırah (md.6) konularını içeren talepleri 17 Ağustos 2013 tarihinde toplanan KGHK tarafından 18 Ağustos Pazar günü karara bağlanmıştır⁸⁹¹. Ancak karşı-oy gerekçesinde belirtildiği gibi Kültür Sanat-Sen’in 2012-2013 toplu sözleşme döneminde uyuşmazlığa konu olan fazla çalışma ücreti, kıyafet yardımı, enformasyon memuru konularına ilişkin talepleri yeni dönemde değiştirilmeksizin olduğu gibi karara bağlanan taleplerdir. DÖSİM personeli ek tazminatı, turizm araştırmacılarının tazminatı ve harcırah talepleri ise 2014-2015 ikinci toplu sözleşme döneminde karara bağlanan taleplerdir. Dolayısıyla KGHK kararı ile taleplere ilişkin herhangi bir yenilik getirilmezken, mali ve sosyal haklara ilişkin diğer taleplerinde reddedildiği bir tablo ortaya çıkmaktadır⁸⁹².

⁸⁹⁰**Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 29.5.2012 Tarihli ve 2012/1 Sayılı Kararı**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:1.06.2012/28310,

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601.htm>, (21.10.2018).

⁸⁹¹**Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 18.8.2013 Tarihli ve 2013/1 Sayılı Kararı**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:23.08.2013/28744,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823.htm>, (21.10.2018).

⁸⁹²Kültür Sanat ve Turizm Emekçileri Sendikası, “İnsanca Bir Yaşam Grevli Toplu Sözleşme İçin Mücadeleye”, **Kültür Sanat-Sen Bülten Eki**, Ankara, 2013, s. 11,

http://www.kultursanatsen.org/kks/index.php/yayinlar/item/download/144_692c5b2d63adf080c4ae476c01f857ca , (21.10.2018).

Toplu sözleşme süreci ve KGHK'na ilişkin çıkarımlara uluslararası mevzuata uyum sorunu başlığı altında açıklık getirilecektir.

3.5. MAHKEME İÇTİHATLARINDA GREV HAKKININ GELİŞİMİ

AIHM'in grev hakkı dâhil toplu eylem hakkına dair verdiği kararların Anayasa md.90/5 hükmü gereği 2000'li yıllarda mahkeme içtihatlarına ne kadar yansıdığı önemlidir. Hukuk sistemimizde mahkemelerin kamu görevlilerinin “iş bırakma” eylemlerine verilen disiplin cezaları karşısındaki tutumları ile grev hakkının uluslararası araçları olan AIHS, AIHM ve ILO normları karşısında oluşturdukları içtihadın geçirdiği evrim, her iki hak (uygulamadaki haliyle fiili grev) ile ilgili sağlıklı bir değerlendirmenin yapılabilmesi için önemlidir.

1965 yılında memur sendikalarının kurulmasını takiben Anayasa Mahkemesi'nin karara bağladığı davalara memurların gerçekleştirdiği “boykot”lar konu olmuştur. 4 günlük iş bırakma eylemini boykot olarak nitelendiren Anayasa Mahkemesi'ne göre boykot yasalarımızca tanınan bir eylem değildir⁸⁹³. Nitekim hukukumuzda kamu görevlilerinin değil, işçilerin başvurabileceği iş mücadelesi aracı olan greve ilişkin düzenlemeler yapılırken, hem işçilerin hem de işverenin başvurabileceği boykot düzenlenmemiştir⁸⁹⁴. AYM'ye göre ağır yaşam ve eğitim şartlarının siyasi otoritelerce dikkate alınmaması doğrultusunda hükümeti bu noktada uyarmak, bir hak arayışına girmek ve sorunları kamuya duyurmak adına öğretmenlerin üyesi oldukları TÖS'ün çağrısına uymaları söz konusudur. Zarara sebebiyet vermemesi nedeniyle öğretmenlerin eylemi amacı yönünden boykot tanımına da uymamaktadır. Aynı zamanda işin hep birlikte aniden değil, isteyenler tarafından önceden belirlenmiş bir süre içinde bırakılması söz konusudur. Eylem bu anlamda tam anlamıyla grev tanımının sınırlarına dâhil edilebilecek bir özelliğe sahip değildir⁸⁹⁵. Bu süreçte memurların sendika kararına uyarak “boykot” adı altında gerçekleştirdikleri eylem amacı yönünden ne “boykot” ne de “grev” olarak tanımlamıştır. Ancak eylemin çalışma koşullarının düzeltilmesi gibi mesleki bir amaca yönelik olduğu açıktır.

⁸⁹³ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (AYM Kararlar Dergisi), ss. 412-413.

⁸⁹⁴ Gürçay, ss. 130-131.

⁸⁹⁵ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (AYM Kararlar Dergisi), s. 413.

1970’li yıllarda AYM, sendikal haklar konusundaki değerlendirmesini 657 sayılı DMK (md.27), 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu (md.14/f) ve TCK (md.236) hükümleri doğrultusunda yapmıştır⁸⁹⁶. Bu süreçte AYM grev hakkının hangi bağımlı çalışan kategorisine tanındığı ya da tanımadığını, grevin bir hak olup olmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. İşçi-memur ayrımında grev hakkının tanındığı “işçi” kavramına açıklık getiren AYM, Anayasa’da memur konumundakilere grev hakkı tanıyan ya da bu hususta kanunkoyucuya görev veren bir hükmün olup olmadığını açıklığa kavuşturmayı amaçlamıştır.

Anayasa’nın memurlara grev hakkını tanıyan bir hüküm içermediğini vurgulayan AYM, memur sendikalarına grev hakkını yasaklayan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun (md.14/f) tanıdığı sendika hakkının grev hakkını içermediğini belirtmiştir. AYM’ye göre “*mensuplarının ortak çıkarlarını korumak gayesiyle kurulan mesleki teşekküllerin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunabilmeleri üyelerinin grev hakkına sahip olması*” durumunda mümkündür. “*Devlet personelinin grev teşebbüs ve faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmış ise kurdukları mesleki teşekkülün böyle bir davranışta bulunmasına hukuki imkân kalmayacaktır*”. Dolayısıyla memurlara grevin yasaklanması noktasında anayasaya bir aykırılık olmadığı gibi grevin temel bir hak olarak tanınmamasından ötürü memurların kuracakları sendikaların bu yöndeki davranışlarının engellenmesi bakımından da Anayasa’ya bir aykırılık yoktur⁸⁹⁷. Nitekim AYM, 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun grevi yasaklayan md.14/f bendinin Anayasa’nın kimi maddelerine aykırılığı ve iptali istemiyle açılan davada iptal kararını reddederek, maddenin Anayasa’ya aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir⁸⁹⁸. Kamu görevlileri ile kurdukları sendikalara grev yasağının söz konusu olduğu bu süreçte AYM,

⁸⁹⁶T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (AYM Kararlar Dergisi), ss. 416-424.

⁸⁹⁷**T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı:1969/68, Karar Sayısı:1970/34, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.5.1971/13833, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/39343eaf-0bed-4ed8-a3f7-5e17f6ec5dc8?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , (20.09.2018).

⁸⁹⁸**T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı:1970/3, Karar Sayısı:1970/35, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.5.1971/13829, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bd398a4e-3442-45de-91c8-2971b9811b33?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (20.09.2018).

öğretmen boykotunun konu olduğu kararlarında grevi yasaklayan TCK ve 657 sayılı DMK'yı Anayasa'ya aykırı bulmadığı şeklinde bir yaklaşım benimsemiştir⁸⁹⁹.

AYM, 657 sayılı DMK md.27'nin varlık gerekçesini kamu hizmetlerinin kesintiye uğramadan yürütülmesi olarak gösterirken, benzer bir yaklaşımı benimsediği memuriyetin terkinin belirli düzeyde kısıtlayan 765 sayılı TCK'nın 236'ncı maddesinin içerdiği sınırlamanın grev hakkının özünü zedelediği ve kamu düzenin ve hizmetlerinin bir icabı olduğu görüşünü savunmuştur⁹⁰⁰.

Kamu görevlilerinin grev hakkının Anayasa'da teminat altına alınan bir hak olmamasından ötürü AYM, 1991 yılında 399 sayılı KHK'nin tüm maddelerinin Anayasa'nın bazı maddelerine aykırılığı ve iptali istemiyle açılan davada;

“Anayasa'nın 51. ve 53. madde metinlerinde yer alan söz konusu hakların sadece işçiler yönünden anayasal güvenceye bağlandığı anlaşılmaktadır. 399 sayılı KHK'nin öngördüğü sözleşmeli personelin işçi ve memur olmadığı anılan kararnamede açıkça ifade edilmektedir. İşçi kapsamı dışında kalan çalışanlar hakkındaki düzenlemeler konusunda Yasakoyucunun takdir hakkı bulunduğu tartışılmaz.”

diyerek işçi konumunda olmayan çalışanların anayasal teminata alınmayan haklarının (örneğin; grev hakkının) kanunkoyucunun takdir yetkisi doğrultusunda kanuni düzenlemeye tabi olabileceğini belirtmiştir⁹⁰¹. Ancak hakkın anayasal güvenceye alınması doğrultusunda bir adım atılmamıştır.

2000'li yıllar ise kamu görevlileri sendikacılığındaki nicel gelişmenin yanı sıra kamu görevlilerinin üyesi oldukları sendikaların aldıkları karar doğrultusunda “uyarı grevi” adı altında iş bırakma eylemlerine katıldıkları bir süreçtir. Memurlar bu süreçte mazeretsiz olarak göreve gelmemelerinden dolayı idarenin kendilerine verdiği disiplin cezalarının örgütlenme özgürlüğü haklarına aykırı olduğu ve iptali gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuşlardır⁹⁰². AYM ise bu süreçte, kamu görevlilerinin tarafı olduğu davaları AİHM'in içtihadı doğrultusunda değerlendirerek bu içtihada

⁸⁹⁹T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1970/34, Karar Sayısı:1970/47, Karar Tarihi: 22.12.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:01.06.1971/13852, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7801c612-9f37-4a69-9d03-97391283d31d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (20.09.2018); Akgüner, s. 153.

⁹⁰⁰T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (AYM Kararlar Dergisi), ss. 419-424.

⁹⁰¹T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1990/12, Karar Sayısı:1991/7, Karar Günü:4.4.1991, Resmi Gazete, Sayı:20959, 13 Ağustos 1991, ss. 9-52, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20959.pdf>, (19.10.2018).

⁹⁰²T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Ertan Rüstem Başvurusu, Başvuru Numarası:2013/8517, Karar Tarihi:6.1.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:27.1.2015/29249, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150127-10.pdf>, (19.10.2018).

paralel kararlar vermeye ve kısmen olumlu diyebileceğimiz bir tablo çizmeye çalışmıştır⁹⁰³. Ancak durumun istisnaları da söz konusudur.

2012 yılında üyesi olduğu Eğitim-Sen'in kararı üzerine “uyarı grevi” adı altında gerçekleşen ve iki gün süren iş bırakma eylemine katılan Cengiz’e verilen uyarıma cezasının konu olduğu 2014 tarihli “Tayfun Cengiz Kararı”nda AYM;

Müdahalenin haklı nedenlere dayanıp dayanmadığını, “demokratik bir toplumda gerekliliğini” ve “ölçülülük ilkesine” uyumunu Anayasa’nın sendikal haklara dair kimi maddeleri, İdare Mahkemeleri’nin ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun kararlarına, AİHS md.11 ve AİHM’in grev ve toplu eylem hakkına ilişkin önemli kararlarına atıf yaparak değerlendirmiştir. AYM’ye göre;

Sendikal bir faaliyetin tamamen yasaklanması veya uygulamaya geçmesinin ağır şartlara tabi kılınmasının hakkın esasına zarar vermesi olasıdır. Böyle bir haktan memur statüsünde olanlar bir bütün olarak mahrum bırakılmamalıdır. Sendikal etkinliklerine getirilebilecek sınırlamalar mümkündür. Ancak bu sınırlamalar yalnızca “ordu, emniyet veya başka bazı sektörlerde” söz konusu olabilir. Dolayısıyla AYM’ye göre Cengiz’e verilen ceza, hafif olsa dahi sendika üyelerini menfaatlerini savunmak gayesiyle başvurdukları “meşru nitelikteki grev veya eylem günlerine” iştirak etmekten caydırıcı bir mahiyettedir. Ayrıca söz konusu ceza “toplumsal bir ihtiyaç baskısına” karşılık gelmediği gibi “demokratik toplumda gerekli” de değildir. Neticede AYM, cezanın örgütlenme hakkına yöneltilen bir müdahale olduğunu ve Anayasa’nın 51’nci maddesinin ihlal edildiği yönünde bir karara varmıştır⁹⁰⁴.

AYM’nin “uyarı grevi” adıyla gerçekleştirilen sendikal etkinliği örgütlenme özgürlüğü bağlamında ele alarak değerlendirdiği Tayfun Cengiz Kararı, iç hukukumuzda kamu görevlilerinin grev hakkının gelişimi yönünde atılmış önemli bir adımdır⁹⁰⁵. AYM’nin sendikal faaliyet dâhilinde başvuru “uyarı grevine” katılıma verilen cezayı, “meşru grev ve grev günlerine” gitmekten caydıran bir müdahale olarak değerlendirmesi önemlidir. Çelik ise karara yönelik değerlendirmesinde AYM’nin grevi içeren toplu eylem hakkını güvenceye alan dolayısıyla kamu görevlilerinin grev

⁹⁰³ Olgun Akbulut, “AİHS ve AİHM Kararlarının İç Hukuka Etkisi”, **İş Hukukunda Güncel Sorunlar-5-**, (Ed. Ali Güzel, Deniz Ugan Çatalkaya ve Hande Heper), Seçkin Yayınları, 2015, s. 46.

⁹⁰⁴ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Tayfun Cengiz Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8463, Karar Tarihi:18.9.2014, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:4.12.2014/29195, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141204-10.pdf>, (19.10.2018).

⁹⁰⁵ Akbulut, s. 46.

hakkını onaylayan bu kararının, 657 sayılı DMK'da yer alan grev yasağını (md.27) hükümsüz kıldığını belirtmektedir⁹⁰⁶.

AYM'nin grev hakkının tanınması yolunda olumlu ve önemli bir içtihat⁹⁰⁷ oluşturmaya katkıda bulunan "Tayfun Cengiz Kararı"na yaptığı atıflarla benzer bir neticeye ulaştığı 2015 tarihli "Selda Demir Taze Kararı" ve diğer kararlarında uyarı grevi kavramına açıklık getirilmiştir. AYM, sendika kararıyla gerçekleştirilen uyarı grevini, "*işçi statüsünde olanlara tanınmış grev hakkı ile alakası olmayan, toplumsal konularda sendika üyesi olan kamu görevlilerinin seslerini duyurmalarına aracılık eden sendikal etkinlikler*" olarak tanımlamaktadır⁹⁰⁸. AYM, 2015 tarihli "Hayati Aktop ve Diğerleri Başvurusu"⁹⁰⁹, "Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu"⁹¹⁰, "Mehmet Çağdaş Serttaş Başvurusu"⁹¹¹, "Elif Kızıl Başvurusu"⁹¹² gibi örneklerini çoğaltabileceğimiz davalara ilişkin kararlarında sendikal karar dâhilinde gerçekleşen iş bırakma eylemlerine verilen cezaların, hafif olsalar dahi "zorlayıcı toplumsal ihtiyaçtan" kaynaklanmadıkları ve "demokratik toplumda gerekli olmadıkları" yönünde karar vermiştir. Tablo AYM'nin kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma eylemlerine verilen cezalar konusunda özellikle Tayfun Cengiz Kararı'ndan sonra da istikrarlı kararlar verdiğini göstermektedir. Ancak AYM'nin

⁹⁰⁶ Aziz Çelik, "Memurun Grev Hakkı Pekişti", **Birgün Gazetesi**, 01.10.2015, (Grev Hakkı Pekişti), <https://www.birgun.net/haber-detay/memurlarin-grev-hakki-pekisti-90973.html> , (18.10.2018).

⁹⁰⁷ Uçkan, (2000'li Yıllarda), s. 248.

⁹⁰⁸ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Selda Demir Taze Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/7668, Karar Tarihi:10.6.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:18.9.2015/29479, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/09/20150918.pdf>, (18.10.2018). ;

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **İsmail Aslan ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/7197, Karar Tarihi:8.9.2015, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/37b7f4f9-7580-4a59-b562-6a1bbcc13c63?wordsOnly=False> , (18.10.2018).

⁹⁰⁹ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Hayati Aktop ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/4199, Karar Tarihi:10.6.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:15.7.2015/29417, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150715.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150715.htm> , (18.10.2018).

⁹¹⁰ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/1315, Karar Tarihi:15.4.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:20.6.2015/29392, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150620.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150620.htm> , (18.10.2018).

⁹¹¹ **T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Başvuru Numarası:2013/8516, Karar Tarihi:6.1.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:7.3.2015/29288, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150307.htm> , (18.10.2018).

⁹¹² T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Elif Kızıl Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8812, Karar Tarihi:06.01.2015, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/b69b3670-66b1-4335-aacc-d01db48a09fd?wordsOnly=False> , (18.10.2018).

2015 yılında karara bağladığı “Yücel Yaşar Başvurusu” bu tutumuyla bağdaşmayan çelişkili bir karar niteliği taşımaktadır.

399 sayılı KHK’ya bağlı tren teşkil memuru olarak vazife gören ve Birleşik Taşımacılık Çalışanları Sendikası üyesi olan Yücel Yaşar, 2009 yılında KESK’in 1 gün süren “iş bırakma” eylemine katılımı nedeniyle açığa alınan TCDD çalışanlarının göreve dönmesi adına gerçekleştirilen 1 günlük iş bırakma eylemine katılmıştır. Akabinde mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesi ile kınama cezası almıştır. Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi’nin ilk derece mahkemesinin kararını onaması üzerine AYM’ye başvurulmuştur. AYM ise önüne gelen davada iş bırakma eylemine katılımın 399 sayılı KHK ve buna tabi Yönetmelik kurallarına göre yasak olduğunu belirtmiştir. Ayrıca AYM, idari yargı dairelerinin söz konusu eylemin “mazeret” olarak kabulüne dair yerleşik içtihatlarına karşın iç hukukumuzda gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmadığına vurgu yapmıştır. Bu çıkarımdan hareketle davaya konu olan olaydaki gibi durumlarda Yücel Yaşar gibi sendika hakkını kullananların disiplin soruşturması gibi bir tehditle karşı karşıya olduklarına işaret etmiştir.

Tayfun Cengiz Kararı’nda olduğu gibi bazı memur kategorileri hariç memurların bir bütün olarak sendikal eyleme katılma hakkından mahrum bırakılamayacağını, bunun hakkın esasını zedeleyeceğini belirtmiştir. Bu doğrultuda AYM’ye göre vazifesi tren teşkil memurluğu olan Yaşar’ın;

“işe gitmeyerek görevini yerine getirmemesi nedeniyle tren seferleri yapılamamıştır. Başka bir deyişle başvuru, işe gelmediği takdirde bazı büro işlerinin aksamasına neden olabilecek büro görevlisi değildir ve yaptığı işi bırakması nedeniyle ulusal ulaşım sisteminin en önemli parçası olan devlet demiryollarının kuruluş faaliyetleri ve ulaşım hizmetleri yapılamamıştır. Başvuruya konu sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamalar, bireysel ve toplumsal hayatı derin bir şekilde ve doğrudan doğruya etkilemiştir.”

Eylem sebebiyle görülen hizmetin aksamasının doğrudan toplumsal hayatı etkilediği yaklaşımından hareketle AYM, önceki kararlarından farklı olarak sendika kararı ile iş bırakma eylemine katılıma verilen cezayı hafif de olsa “ölçüsüz” bulmamıştır. Ayrıca cezanın “zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan” kaynaklandığı dolayısıyla “demokratik toplumda gerekli olduğu” ve Anayasa’nın teminat altına aldığı sendika hakkının ihlal edilmediği yönünde karar vermiştir⁹¹³.

⁹¹³T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Yücel Yaşar Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/7199, Karar Tarihi:25.3.2015, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 30.6.2015/29402,

2014 yılında AYM, işçiler bakımından 6356 sayılı Kanun'da yer alan “*şehir içi toplu taşıma... hizmetlerinde grev yapılamaz*” (md.62) hükmünün iptali istemini de içeren davada grev yasağına tabi olan şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin “*yaşamsal nitelik taşımayan, insan sağlığına doğrudan etki etmeyen, millî savunma ve güvenlik ile ilgili yönleri bulunmayan ve toplumun tümünü doğrudan etkilemeyen, yaşamsal nitelik gösteren temel kamu hizmetleri*” olmadığını belirterek söz konusu alandaki grev yasağının iptali yönünde karar vermiştir⁹¹⁴.

Yücel Yaşar davasına ilişkin verdiği karar ise şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde grev yasağının yürürlükte olmadığı bir tarihte Cengiz Kararı dikkate alınmadan verilmiştir. Ayrıca 2016 yılında 678 sayılı KHK md.35 ile şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde grevlerin erteleme yoluyla yeniden yasaklanma kapsamına alındığı görülmektedir⁹¹⁵. Bu düzenleme dikkate alındığında birçok kararında sendika kararıyla iş bırakmayı sosyo-ekonomik ve mesleki konularda kamu görevlilerinin seslerini duyurdukları grev niteliği taşımayan sendikal etkinlik olarak kabul eden AYM'nin Yaşar Kararı'nda bu yaklaşımından uzaklaştığı görülmektedir. Bu nedenle Yaşar davasına ilişkin kararının yerinde olmadığı söylenebilir. Daha önceden belirttiğimiz gibi “temel hizmet” kavramının dar bir yaklaşım ile ele alınması gerektiği vurgusu yapan ILO denetim organları “demiryolu” hizmetlerini tam anlamıyla “zorunlu hizmetler” kapsamında değerlendirmemektedir (§ 587)⁹¹⁶. Dolayısıyla AYM'nin tutumunun sadece daha önceden verdiği kararlar ile değil, aynı zamanda uluslararası alandaki yaklaşımla da uyumsuz ve çelişkili olduğu söylenebilir. Uncular'ın işaret ettiği gibi AYM'nin söz konusu kararının toplu eylem hakkına getirilen kısıtlamaları kapsam yönünden genişletici bir nitelik taşıdığı ifade edilebilir⁹¹⁷.

İç hukukumuzda AYM'in kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına ilişkin tutumun değişmesinin yanı sıra Danıştay'ın yaklaşımı da son derece önemli bir gelişme göstermiştir. Özellikle Danıştay “12. Dairesi ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu”nun grev ve toplu eylem hakları bakımından verdiği kararlarda kamu

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150630-11.pdf> , (25.10.2018).

⁹¹⁴T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, 2013/1.

⁹¹⁵678 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

⁹¹⁶ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 120.

⁹¹⁷Uncular, s. 23.

görevlileri tarafından gerçekleştirilen iş bırakma eylemlerinin sendikal faaliyet dâhilinde görülerek “mazeret” olarak kabul edilmesi önemli gelişmelerdir.

Danıştay 12. Dairesi’nin 2008 ve 2012 tarihli kararlarına konu olan davalar dikkate alındığında 2008 tarihli Karar’a konu olan davada sendika kararına uymak suretiyle özürsüz olarak 1 gün göreve gelmeyen öğretmene 1/30 oranında aylıktan kesme, 2012 tarihli Karar’da ise “kınama” cezası verilmiştir. Danıştay 12. Dairesi, Kamu görevlilerinin sendika kararı ile göreve gelmemelerini sendikal etkinlik kapsamında ele alınmıştır. Kararının dayanağı ise kamu görevlilerinin yaşadıkları mali sorunların düzeltilmesi ve bunların kamuoyu ile paylaşılması suretiyle destek sağlanması ve “*güvencesiz çalışma uygulamalarına son*” verdirilmesi gayeleriyle göreve gelmemeleridir. Bu doğrultuda bir gün süreyle göreve gelmeme fiilini “mazeret” olarak kabul etmiştir. Ayrıca davacıların bir gün süreyle iş bırakma eylemini disiplin cezası gerektiren bir fiil olarak değerlendirmedeği gibi 657 sayılı DMK md.125 uyarınca verilen cezaların da hukuka uygun olmadığı yönünde karar vermiştir⁹¹⁸. 2016 tarihli Kararı’nda ise 2009 yılında bir gün süren iş bırakma eylemine katılan ancak sendika üyesi olmayan depo müdürlüğünde çalışan davacıya verilen kınama cezasının;

“eylemin demokratik bir tepkinin tezahürü amacıyla gerçekleştiği eylemin yapıldığı tarihte kendisi sendika üyesi olmasa da, sendikal faaliyet kapsamında katıldığı 1 gün iş bırakma eylemi sebebiyle göreve gelmemiş olmasının disiplin cezası ile cezalandırılması yoluna gidilmesi halinde yasalarla tanınan demokratik bir hakkın kullanımının caydırılmasına neden olacağı”

tespitinde bulunarak kınama cezasının hukuka uygunluğundan söz edilemeyeceğine karar vermiştir⁹¹⁹.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 2013 tarihli Kararı’na ise sendika kararı doğrultusunda 1 gün süreyle göreve gelmeme eylemine uygulanan “*1/30 oranında aylıktan kesme cezasının*” iptali istemi konu olmuştur. Kurul yaptığı değerlendirme neticesinde sendikal etkinliğin bir gereği olan vazifeye gelmeme fiilinin “*özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmeme fiili kapsamında*

⁹¹⁸T.C. Danıştay 12. Daire, Esas No:2005/5767, Karar No:2008/225, **Türk Eğitim-Sen Danıştay Kararları**, 23.02.2008, https://www.turkegitimsen.org.tr/1mevzuatpdf/danistay_karar_2008_225.pdf, (15.10.2018); T.C. Danıştay 12. Daire, Esas No:2011/7720, Karar No:12398, **Türk Eğitim-Sen Danıştay Kararları**, https://www.turkegitimsen.org.tr/upload_doc/00_2012_y/00_yeni/4.pdf, (15.10.2018).

⁹¹⁹**T.C. Danıştay 12. Daire**, Esas No:2012/10016, Karar No:2016/269, Karar Tarihi:27.1.2016, <http://kazanci.com.tr/gunluk/1d-2012-10016.htm>, (17.12.2018).

değerlendirilemeyeceği” ve fiilin “mazeret” olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir. Ayrıca sendikal etkinlik çerçevesinde gerçekleşen ve “disiplin suçu” gerektirmeyen fiil olarak nitelendirdiği eylem sebebiyle 657 sayılı DMK md.125/C-b maddesinde verilen cezayı hukuka uygun bulmamıştır⁹²⁰. Kurul’nun aldığı bu kararın en önemli yönü AİHM’in Kaya-Seyhan Kararı ile AİHS md.11’in yanı sıra Anayasa md.90 doğrultusunda yaptığı değerlendirme neticesinde karara varmış olmasıdır⁹²¹. 2014 tarihli başka bir kararında ise sendika kararı doğrultusunda gidilen bir gün süreli göreve gelmeme fiilini hem sendikal etkinlik hem de “disiplin suçu teşkil etmeyen” bir eylem olarak değerlendirmiştir⁹²².

1970’li yıllarda AİHM’in yaklaşımına paralel bir şekilde AYM’de grev hakkının kamu görevlilerine tanınan sendika hakkına mündemiç bir hak olarak değerlendirmedeği dolayısıyla bütüncül bir yaklaşımla ele almadığı bir süreçtir. Fiili grev ve toplu eylemlerin görünürlük kazandığı 2000’li yıllarda ise işçiler özelinde “barışçıl toplu eylem hakkının” gelişimine Yargıtay, kamu görevlileri özelinde grevi içeren toplu eylem hakkının gelişimine AYM ve Danıştay kararları yön vermiştir. AYM kararlarında “uyarı grevi”, grev niteliğine haiz olmayan “sendikal etkinlik” olarak tanımlanmıştır. Eyleme katılan sendika üyelerine verilen cezaların ise yasal “grev ve grev günlerine” katılımdan caydırıcı müdahale niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Danıştay kararlarında ise sendika kararı ile iş bırakma “mazeret” ve “demokratik bir hakkın kullanımı” olarak kabul edilip, cezalar hukuka uygun bulunmamıştır. Geline aşamada ise sendika kararı ile kısa süreli iş bırakma “demokratik tepkinin tezahürü” olarak kabul edilip eyleme ceza verilmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

⁹²⁰T.C. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas No:2009/1063, Karar No:2013/1998, **Eğitim İş-Sen Hukuk**, <http://www.egitimis.org.tr/www/files/dan%C4%B1%C5%9Ftay%20karar%C4%B1.pdf> , (15.10.2018); Mesut Gülmez, “Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’ tir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı) Karar İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:41, 2014, (Karar İncelemesi), ss. 191, 192, 193, 197.

⁹²¹ Gülmez, (Karar İncelemesi), ss. 199-200.

⁹²²T.C. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas No:2013/4031, Karar No:2014/975, **Türk Eğitim-Sen Hukuk**, https://www.turkegitimsen.org.tr/upload_doc/00_2012_y/00_yeni/danistay_iddk_karar_2014_975.pdf ,(15.10.2018).

3.6.GREV HAKKI KONUSUNDA TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI MEVZUATA UYUM SORUNU

2004 yılında 5170 sayılı Kanun md.7 ile Anayasa md.90/5 fıkrasına “*usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır*” hükmü dâhil edilmiştir. İç hukukumuzda Anayasa md.90/5 gereği temel hak ve hürriyetlere dair ulusal anlaşma ile milletlerarası anlaşmanın çatışması halinde ilk uygulanma imkânı Anayasa’nın kanun karşısında öncelik kazandırdığı milletlerarası anlaşmaya verilecektir⁹²³. Nitekim AYM’ye göre “*bu durumda başta yargı mercileri olmak üzere, birbiriyle çatışan temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir uluslararası andlaşma hükmü ile bir kanun hükmünü önündeki olaya uygulamak durumunda olan uygulayıcıların, kanunu göz ardı ederek uluslararası andlaşmayı uygulama yükümlülükleri vardır*”⁹²⁴.

Grev hakkının uluslararası yasal araçları olan ve kamu görevlilerinin grev hakkı bulunduğu sonucuna ulaştıran AİHS md.11, Avrupa Sosyal Şartı md.6/4, AİHM içtihatları, ILO mevzuatı, 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeler ile denetim organlarının oluşturduğu normlara uygun düzenlemelerin yapılmaması bu noktada uyum sorunu yaratmaktadır⁹²⁵. Sebebi ise iç hukukumuzda toplu bir sosyal hak olarak düzenlenen grev hakkına dair düzenlemelerin ve çoğu uygulamanın uluslararası normlara aykırılık teşkil etmesidir. Ayrıca Anayasa md.90/5’in bir gereği olarak uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin tam olarak ya da hiç yerine getirilmemesidir.

Ülkemizde grev hakkına ilişkin tablo; kullanımı kurallara bağlı, yaptırımlara tabi, yasaklanabilen, yürütme organınca durdurulabilen ve ertelenebilen bir hak görünümündedir. Nitekim grev hakkına yönelik ihlallere bakıldığında “genel sağlık”, “milli güvenlik” ve “kamu düzeni” gibi gerekçelerle 2003-2018 yılları arasında 15 kez ertelendiği görülmektedir⁹²⁶. 2019 yılı Ocak ayında 1 ay kadar uygulandıktan sonra

⁹²³Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 158.

⁹²⁴T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Sevim Akat Eşki Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/2187, Karar Tarihi:19.12.2013, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140107-8.pdf>, (12.12.2018).

⁹²⁵Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 159.

⁹²⁶ DİSK Araştırma Merkezi, “AKP Döneminde Emek”, **DİSK Raporu**, İstanbul, 29 Mayıs 2018, ss. 8-9.

Cumhurbaşkanı kararıyla 60 gün süre ile ertelenen “İzban Grevi” ile birlikte 2003-2019 yılları arasında ertelenen grev sayısının 16’ya ulaştığı görülmektedir⁹²⁷.

Kamu görevlileri özelinde ise ILO mevzuatı başta olmak üzere uluslararası normlar, sendikal hakların kapsamına kişiler yönünden getirilecek sınırlamanın sınırını üç kamu görevlisi kategorisi ile sınırlı olduğunu belirtmektedir. Grev hakkı söz konusu olduğunda ise sınırlamanın “devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri” ile sınırlı olduğu belirtilmektedir. Ancak mevzuatımızda özellikle Anayasa’da belirtilmemiş olmasına rağmen 657 sayılı DMK’nın devlet adına yetki kullanan-kullanmayan kamu görevlileri kategorileri arasında herhangi bir ayırım yapmaksızın tüm kamu görevlilerine kapsayıcı ve net bir grev yasağı getirdiği görülmektedir. Diğer mevzuat düzenlemeleri ile grev yasağı getirilen işler ve yerler ise “temel hizmetler” kavramının tanımıyla ilişkilendirilemeyecek bir şekilde geniş tutulmaktadır⁹²⁸. Ayrıca 2822 sayılı Kanun ile kıyaslandığında grev yasaklarının kapsamını daraltan 6356 sayılı Kanun’daki düzenlemelerin ILO normlarına uyum sorununu ortadan kaldırdığı da söylenemez⁹²⁹.

Ülkemizin Avrupa Sosyal Şartı’na uyumu noktasında, Şart’ın sendikal hakları düzenleyen 5 ve 6’ncı maddelerine çekince koyan ülkelerden biri olmaya devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle grevi içeren toplu eylem hakkını düzenleyen md.6/4 fıkrası ile hukukumuzun uyumsuzluk içinde olmayı sürdürdüğü söylenebilir⁹³⁰.

AB’ne uyum sürecine bakıldığında bu sürecin beraberinde getirdiği değişim dalgasından sendikal haklar alanının minimum düzeyde etkilendiği görülmektedir. Bu durum söz konusu haklar hususunda ülkemizin AB’nin sosyal politikalar sisteminin temelini teşkil eden uluslararası düzenlemeler ile hukuk normlarını dikkate almayışından kaynaklanmaktadır⁹³¹. Nitekim “AB İlerleme Raporları”nın “Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar” başlıklı kategorisindeki grev hakkını tanımayan, bazı memur

⁹²⁷“İzban Grevine 60 Gün Erteleme”, **Hürriyet Gazetesi**, 08.01.2019, <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/izmir/izban-grevine-60-gun-erteleme-2-41076651>, (01.10.2019).

⁹²⁸Gülmez, (Grev Hakları ve Türkiye), s. 152.

⁹²⁹Güney ve Aslanova, s. 258.

⁹³⁰ Gülmez, (Avrupa Sosyal Şartına Uyum), s. 33.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın ilgili hükümlerine çekince koyan bir diğer ülke Yunanistan’dır. Ancak Gülmez’e göre her iki Şartı onaylayan devletlerin durumu incelendiğinde 5 ve 6’ncı maddelere çekince koyan devletler “birçok” değil, Andora, Lüksemburg, Avusturya, Polonya, Türkiye ve Yunanistan ile sınırlıdır. Bkz: Gülmez, (Avrupa Sosyal Şartına Uyum), s. 33-38.

⁹³¹Aziz Çelik, “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, **Birikim Dergisi**, Sayı:184-185, 2004, (Sosyal Haklar), ss. 72-73.

katgorilerini sendika hakkının kapsamının dışında bırakan 4688 sayılı Kanun'un ne ILO Sözleşmeleri ne de AB müktesebatı ile uyumlu olduğu belirtilmektedir. Sendikal haklarda değişikliğe gidilmesine rağmen sendika hakkına önemli sınırlamalar getiren, toplu pazarlık ve grev haklarını ise dışlayan 4688 sayılı Kanun'da değişikliğe gidilmediği vurgulanmaktadır⁹³². Kamu görevlisi konumundakiler ile işçi statüsünde çalışanların toplu pazarlık ve eylem hakları bağlamında Anayasa'nın belirlediği hukuksal çerçeve sınırlı bir mahiyettedir⁹³³. Aynı zamanda sendika hakkına getirilen yasağın kalktığı KİT'ler de istihdam edilen sözleşmeli statüdeki personelin grev yasağının ise sürdüğü belirtilmektedir⁹³⁴.

Temel nitelikte olmayan kamusal hizmetlerde ise zorunlu arabuluculuk mekanizması ile grev erteleme gibi uygulamaların grev hakkına zarar verdiğinin altı çizilmektedir⁹³⁵. Nitekim söz konusu uygulamalar ile grev hakkına getirilen yasakların kapsam yönünden genişletilmesinin ve kamu görevlilerine grev hakkının tanımamasının ülkemizin "Sosyal Politika ve İstihdam" başlıklı 19'ncü fasıl kapsamındaki kriterleri yerine getirmesine engel teşkil ettiği belirtilmektedir⁹³⁶.

Türkiye sendikal haklara dair "98, 87 ve 151 Nolu ILO Sözleşmelerini" farklı tarihlerde de olsa onaylamıştır. Ancak bu düzenlemelerdeki ilkelerin aksine yasaklamayı ve sınırlamayı genel bir uygulama haline getiren bir yaklaşımla hazırlanan 4688 sayılı Kanun, "aykırılıklarla dolu" bir mahiyet taşımaktadır. Kamu görevlilerine grev hakkı tanımayan ve "sendika özgürlüğü" ilkesi ile bağdaşmayan birçok hükmü bünyesinde barındıran Kanun, uluslararası normlara uyum noktasında sorunsal bir tablo oluşturmaktadır. Her şeyden önce 4688 sayılı Kanun'un sendika

⁹³² Avrupa Birliği Başkanlığı, **İlerleme Raporları-Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2001**, ss. 27-28, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, (15.10.2018); Avrupa Birliği Başkanlığı, **İlerleme Raporları-Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2002**, ss. 81-82, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_IlerlemeRap_2002.pdf, (15.10.2018).

⁹³³ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**, ss. 29-69, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (15.10.2018).

⁹³⁴ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, s. 78, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

⁹³⁵ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu**, s. 57, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

⁹³⁶ Avrupa Komisyonu, **2018 Türkiye Raporu**, ss. 83-84, https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

hakkından yararlanacak kişilerin kapsamı yönünden sınırlama getiren 15'nci maddesi oldukça geniş bir kamu görevlisi kategorisinin örgütlenme hakkına sahip olmasını imkânsız kılmaktadır⁹³⁷.

Uygulamada kanunlar doğrudan ya da dolaylı olarak serbest toplu pazarlık düzenine müdahalenin genel çerçevesini çizmektedir. Toplu pazarlığın tarafları, yetki şartları ile süreçteki yetkili sendikanın tek tek kurallarla düzenlenmesi pazarlık sürecine bir müdahaledir. Serbest toplu pazarlık sürecine yönelik doğrudan bir diğer müdahale de toplu sözleşmenin konusunun hem Anayasa hem de 4688 sayılı Kanun tarafından belirlenmesidir. Ayrıca kamu düzeni ve yararı adına toplu mücadele silahı olan grevin kullanımına getirilen yasaklama da toplu pazarlık sürecinin ileyişini ve toplu sözleşme hakkının kullanımını sınırlandırmaktadır⁹³⁸. Dolayısıyla grev hakkının olmadığı, sendikaların bu araçtan yoksun bırakıldığı bir ortamda toplu sözleşme düzeninin işlemeyeceği bir gerçektir⁹³⁹. Zira kamu görevlileri sendikaları açısından da serbest bir toplu pazarlık hakkının varlığından söz edilemez. Çünkü kamu görevlileri sendikalarının yetki ve faaliyetlerinin çerçevesini çizen md.19'un düzenlediği "toplu sözleşme görüşmelerinde taraf olma yetkisi" (md.19/1) gerçek anlamda serbest bir toplu pazarlığa imkân vermemektedir⁹⁴⁰. Nitekim kamu görevlilerini genel olarak ilgilendiren mali ve sosyal haklar hususunda Memur-Sen'in gerek toplu sözleşme imzalama, gerek görüşmelerde uyuşmazlık çıkması halinde KGHK'ya başvurmada tek başına karar verici olması "eşitlik ilkesine" aykırıdır⁹⁴¹.

Bir diğer sorun toplu sözleşme görüşmelerinin süresine ilişkindir. Nitekim süre bakımından işçileri ilgilendiren toplu iş sözleşmesi görüşmelerinin 60 gün gibi bir süreye tabi tutulduğu görülmektedir (6356 STİSK. md.47). Bu durum karşısında tarafları, konusu, etkisi, şekli itibariyle bazı sınırlamalara tabi tutulan "toplu sözleşme" görüşmelerinin 6356 sayılı Kanun'a nazaran daha kısa tutulması tarafların hür iradesine müdahale niteliği taşımakta ve uyum sorunu yaratmaktadır. Özellikle 2014-2015 toplu sözleşme dönemine ilişkin 1.8.2013-7.8.2013 tarihleri arasında gerçekleşen

⁹³⁷Gülmez, (Uyuşmazlık Sorunu), ss. 28, 29, 43; Gülmez, (Aykırılıklarla Dolu), ss. 7-12.

⁹³⁸Halil İbrahim Sarıoğlu, "Türk Toplu Pazarlık Düzeni ve Çalışma Mevzuatının Karşılıklı Etkileri", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:52, Sayı:2, 2002, ss. 68, 70, 71, 74.

⁹³⁹Metin Kutal, "Hükümetin Greve Müdahalesi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:22-23, 1971, (Müdahalesi), s. 45.

⁹⁴⁰Alpagut, (Genel Bakış), s. 11.

⁹⁴¹Han, s. 43.

görüşmelerin 7 gün gibi bir süre içinde sonuçlanması bu durumun örneklerinden biridir⁹⁴².

Neticede Tuncay'ın çıkarımından hareketle 4688 sayılı Kanun'un tanıdığı "toplu sözleşme hakkının" görüşmelerin ihtilafla sonuçlanması halinde greve başvuru yolunun kapalı olduğu kısıtlı bir hak olduğu söylenebilir⁹⁴³. Aynı zamanda grevsiz toplu sözleşme hakkı bağımsız bir sosyal diyalog imkânı tanımayan dolayısıyla göstermelik bir yapı görünümündedir⁹⁴⁴.

Herşeyden önce ILO denetim organlarına göre zorunlu tahkim ancak üç durumda haklı görülebilir. İlki, devlet adına otorite yetkisi kullanan kamu görevlilerini ilgilendiren ihtilaflarda, ikincisi zorunlu hizmetlerde, üçüncüsü ise akut krizler durumudur (§ 565)⁹⁴⁵. Anlaşmazlığın başka mekanizmalarla çözümünün mümkün olmadığı durumlarda zorunlu tahkime gidilmesi, sendikal örgütlerin faaliyetlerini düzenleme haklarında ciddi boyutlarda kısıtlamalara yol açma tehlikesi içermektedir. Dolayısıyla zorunlu tahkim mekanizması, grev eylemini önlediği sürece sendikaların faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirme haklarına aykırı düşecektir (§ 565-568)⁹⁴⁶. Bu çıkarımdan hareketle sorunsal bir nitelik taşıyan ve örtülü grev yasağı getiren "zorunlu tahkim" mekanizması olan KGHK'ya ilişkin sorun alanları şu şekilde sıralanabilir;

Kararlarının niteliği veya taraflardan birinin inisiyatifiyle uygulanması gibi sebepler KGHK'nın bağımsızlık ve kuruluş yönünden hukuka uygunluğunu tartışmaya açık hale getirmektedir. Özellikle zorunlu tahkime ilişkin prosedürün uygulanması ILO sözleşmelerinin uygulanması noktasında sorunlar doğurmaktadır. KGHK işleyişi ve kararlarının kesin ve bağlayıcı olması itibarıyla hem 98 sayılı ILO Sözleşmesi'nin "gönüllü tahkim" prensibine (md.4), hem de 151 sayılı ILO Sözleşmesi'nin düzenlediği "bağımsız, tarafsız, kararları kesin olmayan ve bağlayıcı nitelik taşımayan gönüllü barışçıl yöntemlerine" (md.8) aykırılık teşkil etmektedir⁹⁴⁷. Aynı zamanda zorunlu tahkim ile grev hakkına getirilen yasaklamanın, sendikaların

⁹⁴²Han, s. 39.

⁹⁴³Tuncay, (Toplu Pazarlık Hakkı), s. 168.

⁹⁴⁴Koray ve Çelik, s. 444.

⁹⁴⁵ILO: Freedom of Association, (Digest), s. 116; ILO: Application of International Labour Standards 2016 (I), **Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations**, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016, s. 133.

⁹⁴⁶ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 116-117.

⁹⁴⁷Gülmez, (UÇÖ/ILO İlkeleri), s. 214; ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 197-198.

etkinliklerini serbest olacak bir şekilde düzenleme haklarını kurala bağlayan 87 Nolu Sözleşmenin 3'ncü maddesi ile de uyumlu olduğu söylenemez⁹⁴⁸.

Zorunlu tahkim mekanizması, her şeyden önce maaş/ücret ve çalışma koşullarının taraflar arasında özgür bir şekilde belirlenme olanağının bulunmadığı sistemlere özgü bir uygulamadır⁹⁴⁹. Uygulama bunu doğrular niteliktedir. Ayrıca toplu sözleşme görüşmelerine işlerlik kazandıracak grev gibi bir aracın olmayışı sürecin işleyişini etkilemekte, mali ve sosyal haklar noktasında beklentiler istenen düzeyde gerçekleşmemektedir. Bunun açık göstergesi grevi önleyen ve yasağı garantileyen bir mekanizma işlevi gören zorunlu tahkimin kamu görevlilerini ilgilendiren toplu sözleşme görüşmelerinde tarafları gönüllü pazarlık anlayışından uzaklaştıran bir rol oynamasıdır. Dolayısıyla toplu sözleşme görüşmelerinde başarıya ulaşma imkânını ortadan kaldıran KGHK'nın toplu sözleşme hakkının kullanılmasında "tıkama ve frenleme" mekanizması işlevi gören bir organ izlenimi verdiği ileri sürülmektedir⁹⁵⁰. Kutal'ın belirttiği gibi grev yasağının söz konusu olduğu durumlarda başvurulması öngörülen zorunlu tahkim sistemi sorunları çözüme ulaştırma noktasında yerinde ve yeterli bir yöntem değildir⁹⁵¹.

⁹⁴⁸ ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, (81st Session), s. 67.

⁹⁴⁹ Kutal, (İş Uyuşmazlıkları), s. 223.

⁹⁵⁰ Kaboğlu, (Sosyal Haklar), s. 31; Yorgun, (Aidat Bağımlılığı), s. 159.

⁹⁵¹ Kutal, (Çözüm Yolları), ss. 296-298.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ, KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI, SİYASAL HAKLAR VE YASAKLAR

Kamu görevlileri kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin bir gereği olarak genel bir grev yasağına; sadakat yükümlülüğü ve tarafsızlık ilkesinin bir gereği olarak da siyaset yasağına tabidirler. Bu durum işçiler ile kıyaslandığında kamu görevlilerinin sendikal ve siyasal haklarına getirilen kısıtlama ve yasakların daha geniş kapsamlı olduğunu göstermektedir. Ancak kamu görevlileri sendikacılığının gelişimine paralel olarak içinde bulunduğumuz süreçte sendikalar vasıtasıyla grev ve siyaset yasağının kaldırılması yönündeki talepler daha sık gündeme getirilmektedir. Nitekim günümüzde karşılaştığımız tablo kamu görevlilerinin sendikal hak taleplerini, siyasal hak taleplerinin izlediği gerçeğidir. Ancak belirtilmelidir ki kamu görevlileri açısından siyaset yasağı hem bireysel siyasal hakları hem de kollektif sendikal hakları içeren iki boyutlu bir yasaktır.

Kamu görevlilerinin siyasal haklarının evrimi ile kamu hizmetlerinin siyasi tarafsızlığının anayasal gelişimi iç içe geçmiştir. Bu durum kamu görevlileri mevzu bahis olunca siyasal haklar ile siyasi tarafsızlık ilkesi arasında bir denge arayışı durumu ortaya çıkarmaktadır⁹⁵². Dolayısıyla ilk önce siyaset, idare-siyaset ekseninde siyasi tarafsızlık ilkesine daha sonra ise siyasal haklar ve faaliyetler ile yasaklara açıklık getirilmesi çalışmamız açısından önemlidir.

4.1. SİYASET KAVRAMI

Demokrasi siyasal süreçlere katılımı hem bireysel hem de örgütsel düzeyde mümkün kılan, siyasi eylem ve özgürlükleri içeren bir yapıdır. Bu noktada siyasal katılımın dayandığı temel prensiplerden biri olan siyaset kavramının literatürde tek bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak dar anlamda hükümet etme sanatı olarak ele alındığında yalnızca devlete ait örneğin; bakanlar kurulu ve hükümet daireleri gibi yerlerde yürütülen, siyasetçiler ve kamu görevlileri gibi sınırlı sayıda kişi tarafından

⁹⁵²Kenneth Kernaghan, "Political Rights and Political Neutrality: Finding The Balance Point", **Canadian Public Administration**, Cilt:29, Sayı:4, Kasım 1986, (Political Rights), s. 639.

yerine getirilen bir etkinlik anlamı taşımaktadır. En dar anlamda parti siyaseti ile özdeşleştirilmesi halinde ise devlet faaliyetlerinin yürütülmesine katılan siyasetçiler “siyasi”, tarafsız kalmaları halinde kamu görevlileri ise “gayri siyasi” bir şekilde tanımlanmaktadır. Ancak siyaset ne salt hükümete ve devlete, ne de kamusal alana ait bir faaliyettir. En genel anlamıyla bir müzakere ve uzlaşma süreci olan siyaset, insanların “genel bir takım kurallar yapmak, bunları güvenceye almak ve değiştirmek adına gündelik yaşamı düzenlemeye yönelik gerçekleştirdikleri etkinlikler” bütünü ifade etmektedir⁹⁵³. Siyaset, siyasal haklar ve katılım üzerinden varlık bulmaktadır. Bu anlamda Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin bir gereği olarak “*her vatandaş...periyodik seçimlerde oy kullanma, seçilme ve kamu hizmetlerine girme ve kamu hizmetlerine katılmada eşit erişim hakkına*” sahiptir (md.25). Ancak siyasal haklardan tam yararlanma konusunda kamu görevlileri madde de belirtilen eşit erişim hakkının istisnası olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.2. SİYASET-İDARE İLİŞKİSİ VE SİYASİ TARAFSIZLIK İLKESİ

İdare cihazı, yürütme organının siyasi nitelik taşımayan ve siyasi tarafının aksine değişken olmayan, kalıcı tarafını oluşturmaktadır⁹⁵⁴. Nitekim bu noktada Weber ve Woodrow Wilson gibi düşünürlerin yaklaşımı kamu yönetiminde tartışmalı olan siyaset-yönetim ayrımına dayanmaktadır. Bu ayrım Weber’de kamu görevlilerinin tarafsızlığı, üstün emirlerine itaat, uzmanlık ve sadakat yükümlülüğü biçiminde kendini göstermektedir⁹⁵⁵. Nitekim kamu personel rejiminde kamu hizmetine alınmadan ilerlemeye kadar memurluğun her kademesi, partizanlık ve kayırmacılığı önlemek adına kamu görevlilerinin “tarafsızlığını” temel ilke edinen liyakat sistemi üzerine kurulmuştur⁹⁵⁶.

Tarafsızlık ilkesi bir nevi devletle özdeş tutulan kamu hizmetlerini tarafsız bir şekilde sunan kamu görevlilerinin, “herkesten” farklılaşarak siyasi kimlik ve

⁹⁵³ Andrew Heywood, **Siyaset**, çev. Bekir Berat Özipek ve diğerleri, 14. Baskı, Adres Yayınları, 2014, ss. 22, 23, 24, 25, 30, 31.

⁹⁵⁴ Tanilli, s. 381.

⁹⁵⁵ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, 5. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2013, (Bürokrasi ve Siyaset), ss. 109-110; Max Weber, **Bürokrasi ve Otorite**, çev. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara, 2005, ss. 22, 44, 45, 57.

⁹⁵⁶ Sait Güran, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, (Liyakat Sistemleri), ss. 131, 132, 133, 141; Gözübüyük, ss. 190-191.

kanaatlerini geri planda bıraktıkları ve bu konuda tam bir hareket serbestisine sahip olmadıkları bir anlayışa dayanmaktadır⁹⁵⁷. İlkenin öngördüğü düzende kamu görevlilerinin aktif parti siyaseti içinde ve seçim kampanyalarında yer almaları mümkün değildir ve seçimlere katılmaları ise ancak istifa etmeleri şartına bağlıdır⁹⁵⁸. Ülkemizdeki uygulama bu yöndedir. Amaç ise siyaseti idari uzmanlıktan ayırarak partizan ve yandaş memur tipi oluşturmamak ve kamusal hizmetleri siyasal nitelikli seçimlerin dışında bırakma vasıtasıyla depolitizasyonunu sağlamaktır⁹⁵⁹.

Kamu hizmetlerinin tarafsız ve bütüncül bir şekilde yürütülmesi istemine dayanan “siyasal tarafsızlık” hükümetin başarısının temel şartlarından biri olarak görülmektedir⁹⁶⁰. Ancak belirtilmelidir ki siyasi tarafsızlık ilkesi kamu görevlilerinin hiçbir siyasi partiye sempati duymayacakları anlamı taşımamaktadır. Kamu görevlileri de diğer bütün bireyler gibi bir takım siyasi kanaat, görüş ve tercihlere sahiptirler. Dolayısıyla siyasi tarafsızlık ilkesi ile kast edilen kamu görevlilerinin siyasi kanaatlerini işveren karşısında dile getirmemeleri, taraf tuttıkları izlenimi yaratmamaları ve bu noktada halkın güvenini sarsmamalarıdır⁹⁶¹.

Kernaghan’a göre kamu görevlilerinin yansızlığına dayanan geleneksel tarafsızlık modeline bağlılıkları ancak aşağıdaki koşulların varlığı ile sağlanabilir⁹⁶²;

1. Politika ve yönetim birbirinden ayrılmalıdır. Böylece politikacılar politik kararları alırken kamu görevlileri de alınan bu kararları uygular.
2. Kamu görevlileri parti üyeliği veya katkıları yerine, liyakat esasına göre atanmalı ve terfi ettirilmelidir.
3. Kamu görevlileri partizan politik faaliyetlerde bulunmamalı, devlet politikaları veya idaresi hakkındaki görüşlerini kamuoyuna açıklamamalıdır.

⁹⁵⁷ Özyörük, ss. 150-151.

⁹⁵⁸ K. C. Sharma, “Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana, **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, (Ed. Haile K. Asmerom-Elisa P. Reis), St. Martin’s Press, New York, 1996, ss. 204-205.

⁹⁵⁹ Gerald E. Caiden, “The Concept of Neutrality”, **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, (Ed. Haile K. Asmerom-Elisa P. Reis), St. Martin’s Press, New York, 1996, ss. 21-22; Güran, (Liyakat Sistemleri), s. 154.

⁹⁶⁰ Kenneth Kernaghan, “Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited”, **Canadian Public Administration**, Cilt:19, Sayı:3, Eylül 1976, (Neutrality Revisited), s. 433.

⁹⁶¹ Cemal Mihçioğlu, “Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, 1959, (Hak ve Hürriyetleri), ss. 191, 192, 193.

⁹⁶² Kernaghan, (Neutrality Revisited), s. 433.

4. Kamu görevlileri bakanlara özel ve ihtilaflı durumlarda dürüst ve nesnel tavsiyelerde bulunmalı ve buna karşılık bakanlarda kamu görevlilerinin gizliliğini ve anonimliğini korumalıdır.

Yukarıda belirtilen koşullardan hareketle idare ile siyaset arasında net bir ayrımı öngören geleneksel görüşün kurgusal düzeyde kaldığı ve uygulamanın da modelin tam tersi yönünde olduğu söylenebilir⁹⁶³. Her şeyden önce idare ile bütünleşmiş olan kamu görevlileri, idarenin izlemek ve yürütmekle yükümlü olduğu siyaseti gerçekleştirmek adına gerekli faaliyetleri yerine getirmektedirler⁹⁶⁴. Özellikle memurlar program ve politika tasarlama, siyasal alanda karar ve ilkelerin belirlenmesi ve kural haline getirilerek bir hukuk normuna dönüşmesi süreçlerine bilgileri ve uzmanlıklarıyla katılmaktadır⁹⁶⁵. Nitekim gelişmiş ülkelerde kamu politikalarının hazırlanması ve yürütülmesi sürecinde memurların, yönetimin karmaşık yapısı ve uzmanlık ihtiyacındaki artışa bağlı olarak seçilmişlerden daha aktif bir rol üstlenmeleri mümkün olabilmektedir⁹⁶⁶. Siyaset ile bürokrasi ayrımının güç olduğu görüşünü savunan yaklaşıma göre de siyasi nitelikli konular siyasilerin, idari nitelikteki ve beceri gerektiren konular bürokrasinin alanına girse dahi bürokrasinin siyasilerin itaati ve siyasetin denetimi altına girmesi mümkündür⁹⁶⁷. Ayrıca dizayn edilen apolitik idare ile kamu görevlilerini politikadan uzak tutma istemi pratikte gerçekleşemediği gibi uzmanlıklarına duyulan ihtiyaç kamu görevlilerinin politik sürece dâhil olmasını kaçınılmaz kılmaktadır⁹⁶⁸.

Dreyfus’a göre idarede tarafsızlığın sağlanması iki koşulun varlığına bağlıdır. İlk koşul, siyasilerin kamu görevlilerinin memuriyete alınmasından ilerlemesine kadar her kademedede doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalede bulunabilecekleri tüm olanaklardan mahrum bırakılmalarıdır. İkincisi ise kamu görevlilerinin siyasal haklarına yöneltilen sınırlandırmalarla onları “ikinci sınıf yurttaş” konumuna

⁹⁶³Kernaghan, (Neutrality Revisited), ss. 433-437; Sami Güven, “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 1976, s. 52.

⁹⁶⁴Giritli, ss. 291-292.

⁹⁶⁵Ziya Çoker, **Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 1996, s. 63; David Rosenbloom, **Federal Service And The Constitution: The Development of the Public Employment Relationship**, Second Edition, Georgetown Universty Press, Washington, 2014, s. 19.

⁹⁶⁶Eryılmaz, (Bürokrasi ve Siyaset), s. 29.

⁹⁶⁷Şenol Durgun, “Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Mayıs 2012, s. 229.

⁹⁶⁸Güven, s. 56.

getirmektir⁹⁶⁹. Ne var ki siyasi tarafsızlığı sağlamak adına uygulamada kamu görevlilerinin çeşitli siyasi faaliyetlerde bulunmalarını yasaklayan yasaların yürürlüğe konulması şeklinde yolların tercih edildiği görülmektedir. Ancak onları tamamen siyasi yaşamın dışında tutan bu tür yaklaşımlara başvurmak siyasal haklar bakımından “kısırlaştırılmaları” sorununa yol açabilmektedir⁹⁷⁰. Diğer bir yandan siyasal katılma krizine yol açan siyaset yasağı, siyasetin iktidara özgü bir eylem olarak algılanmasını dolayısıyla bu çerçevenin dışında kalanların siyasetten uzaklaştırılmasını ifade eden “depolitizasyon” amacına hizmet etmektedir⁹⁷¹. Ancak temel problem, depolitizasyon doğrultusunda siyasi faaliyet ve haklar açısından getirilen “yasağın” idare ile siyaset arasında açık ve net bir çizgiye oturtulamaması ve kamu görevlilerinin dolaylı siyaset ilişkisinin önüne geçilememesidir. Çünkü kamu görevlileri üyesi oldukları sendikalar vasıtasıyla politik sürece dâhil oldukları gibi kariyer yükselmesi hedefleri de onları politikacılara daha çok yaklaştırmaktadır⁹⁷².

Mevcut kamu düzeninin, siyasi partizanlık ve patronaj uygulamalarının önüne geçememesi siyasi tarafsızlık doktrini ile uyumu olanaksız kılmaktadır⁹⁷³. Diğer yandan uygulamada içinde bulunulan siyasal ve toplumsal yapı kayırmaya yol açtığı gibi siyasi tarafsızlık ilkesinin de kamu görevlilerinin siyasi düşüncelerinin dışı vurumuna aracılık eden düşünce özgürlüğünün sınırlarının tespitini güçleştirdiği görülmektedir⁹⁷⁴. Ülkemiz örneğinde ise memurluk mesleğinin “iktidar” memuriyetine dönüşmesinin önüne geçilemediği, bürokrasi-siyaset ilişkisinde bürokrasinin tamamen ikinci planda yer almadığı, belirli dönemlerde içinde bulunulan duruma göre güçlenen bir görünüm kazandığı bir gerçektir⁹⁷⁵.

Gelinen aşamada partizan uygulamalar sebebiyle “kariyer-liyakat” sistemlerinin aşınma evresine girdiği kamu personel sistemi, “partizanlığın” bir nevi

⁹⁶⁹Françoise Dreyfus, **Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. Yüzyıl)**, çev. Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 229.

⁹⁷⁰ Mihçioğlu, (Hak ve Hürriyetleri), s. 191

⁹⁷¹Teoman Evren, “Depolitizasyon”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:1, 1986, ss. 19-20; Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 28. Baskı, 2011, (Politika Bilimi), s. 148.

⁹⁷²Brian Chapman, **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**, çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 265.

⁹⁷³ Kernaghan, (Neutrality Revisited), s. 456.

⁹⁷⁴Gözübüyük, ss. 190-191; Acar Örnek, “Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:33, 1984, s. 296.

⁹⁷⁵ Tanilli, s. 423; Eryılmaz, (Bürokrasi ve Siyaset), s. 146.

ganimet mekanizmasına dönüştüğü bir görünüm kazanmıştır⁹⁷⁶. Nitekim uygulamada üst düzey kamu görevlilerine partizanlık yoluyla siyaset yapmanın serbest alt kademelerdeki kamu görevlilerine ise kısıtlı olduğu bir tablo ile karşılaşmaktayız⁹⁷⁷. Bu nedenle tarafsızlık ilkesini düzenleyen Anayasa ile 657 sayılı DMK'nın çizdiği çerçevenin kamu görevlisi statüsündekilerin hem bireysel hem de örgütsel düzeyde siyasal haklarına ve faaliyetlerine nasıl ve ne kadar yansıdığı açıklığa kavuşturulmalıdır.

4.3. KAMU GÖREVLİLERİNİN SİYASAL HAKLARI

Kamu görevlilerinin belirli ölçülerde faydalandıkları siyasal hakları, siyaset ile ilişkileri bakımından hem örgütlenme hem de bireysel düzeyde iki boyutlu bir görünüme sahiptir⁹⁷⁸. Nitekim söz konusu siyasal eylem ve hakların kullanımı, siyasi tarafsızlık ilkesi, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve deneyimlerine bağlı olarak farklı düzey ve içerikte sınırlanabilmekte ve yasaklanabilmektedir⁹⁷⁹. Siyasi patronaj uygulamalarını minimum seviyeye indirme gayesi taşıyan bu tür kısıtlama ve yasaklar demokratik ülkelerde “yurttaşların” kamusal meselelerde söz sahibi olma istemi ile kamu hizmetlerinin siyasetten uzak yürütülmesine dayanan tarafsızlık ilkesinin çatışmasından kaynaklanmaktadır⁹⁸⁰. Aynı zamanda ülkelerin benimsediği demokratik katılım modelinin belirleyiciliği de siyasal hakların kullanımında farklılık yaratan bir etkidir. Özellikle siyasal hakların kullanımını seçme hakkına indirgemeyen katılımcı modelde “tüm bireyler” bireysel ya da örgütsel düzeyde devlet yönetimine ve karar alma süreçlerine katılabilmektedir. Böyle bir modelde kamu görevlileri de “yurttaş” kimliğine bağlı olarak siyasal haklardan herhangi bir kısıtlama olmaksızın faydalanabilmektedir. Ancak ülkemizin de içerisinde yer aldığı seçkin

⁹⁷⁶Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Mayıs 2012, (Yeniden Yapılanma), s. 487.

⁹⁷⁷Yavuz Önen, “Kamu Görevlilerinin Tanımı, Gelişimi ve Bugünkü Konumları”, **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, 31.03-01.04.1995, ss. 1-2.

⁹⁷⁸Ali Öztekin, **Başlıca Batı Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Politika İle İlişkileri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1988, ss. 1, 2, 50.

⁹⁷⁹Güran, (Liyakat Sistemleri), s. 154.

⁹⁸⁰Kernagham, (Political Rights), s. 644; Oya Çitçi, “Kamu Görevlilerinin Siyasal Hakları ve Dünyada, Türkiye’de Uygulamalar”, **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, 31 Mart-1 Nisan 1995, s. 30; Mıhçıoğlu, (Hak ve Hürriyetleri), s. 182.

katılım modelinde siyasal hakların kullanımında tam bir serbesti söz konusu değildir. Özellikle kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin devletin değil, siyasal partinin hizmetinde olduğu algısı siyasal hakların kullanımında hem bireysel hem de örgütsel düzeyde sınırlamalara yol açmaktadır⁹⁸¹.

Çalışmamız açısından önem arz eden siyasal haklar seçme ve seçilme hakları, siyasi parti üyeliği ve bunlarla bağlantılı olarak düşünce özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar ile grev yasağı kapsamında siyasi grev meselesine açıklık getirmektir. Bu arada, Akgüner ve Özay'ın belirttiği siyasi nitelikli kamu görevlileri (örneğin; bakanlar) siyasal haklarına açıklık getireceğimiz kamu görevlileri kategorisinin dışındadır⁹⁸².

4.3.1. Seçme Hakkı ve Kamu Görevlileri

Politik sistemde temsili demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan seçme ve seçilme hakları, bireylerin egemenliğin kullanımına seçtikleri temsilciler vasıtasıyla katılımlarına olanak tanıyan siyasal haklardır. Nitekim temsilcilere devlet iktidarını kullanma olanağı tanıyan seçimlerden de ancak bu iki hakkın varlığı halinde söz edilebilmektedir⁹⁸³. Ancak 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de siyasal haklardan söz edilmediği gibi “tebaa” kavramının geçerli olduğu Osmanlı Devleti'nde seçme ve seçilme haklarının tanınması da söz konusu değildir⁹⁸⁴. Kanun-i Esasi'den sonraki düzenlemelerde “aktif yurttaşlık” ilkesine dayandırılan seçme ve seçilme hakları vergi vermek ve bir kimsenin hizmetkârlığında bulunmamak şartlarının varlığına bağlanmıştır. Böylece “bir kimsenin hizmetkârlığında bulunmama” şartı ile çalışanlar doğrudan seçme-seçilme haklarının öznesi olmanın dışında bırakılmışlardır. 1924 Anayasası'na kadar seçme-seçilme hakları anayasal teminat altına alınmazken, siyasal

⁹⁸¹ Çitçi, s. 31.

⁹⁸² Özay, s. 1006; Akgüner, s. 50.

Akgüner'e göre “siyasi nitelikli statüde bulunan kamu görevlilerinin yerine getirdikleri kamu hizmetlerinin süreklilik arz etmemesi ve faaliyetlerini genel idare esaslarına göre yerine getirmemeleri kamu görevlisi olarak nitelendirilmelerine engeldir.” Bkz: Akgüner, s. 50.

⁹⁸³ Necmi Yüzbaşıoğlu, “Seçme ve Seçilme Hakkı”, **İnsan Hakları**, (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları Cogito-98, İstanbul, 2000, s. 216.

⁹⁸⁴ Daver, ss. 47, 53.

hakların sistematik bir düzenlemeye konu olması ancak 1961 Anayasası mümkün olmuştur⁹⁸⁵.

Kamu görevlilerinin siyasal haklarının kısıtlama ve yasaklar yoluyla “oy kullanma hakkına” indirgenmesi birkaç istisna dışında birçok demokratik ülkede var olan bir uygulamadır. Ancak denilebilir ki ülkemiz dâhil olmak üzere kamu görevlilerinin bir bütün olarak herhangi bir ayrıma ve kısıtlamaya tabi tutulmaksızın, yurttaş kimliğiyle sahip oldukları tek siyasal hak seçme hakkıdır⁹⁸⁶. Nitekim vatandaşlara seçmen olma imkânı sağlayan “genel oy hakkı” vatandaşlık, yaş, kısıtlı olmamak gibi şartların yanı sıra önemli görevde olma gibi bir takım kriterlerin varlığı ile sınırlandırılabilir⁹⁸⁷. Bu açıdan kamu görevlilerinin seçme hakkının gelişimi 1960 öncesi ve 1960 sonrası olmak üzere iki farklı ayrıma tabi tutulabilir. 1960 yılından önce 1950’de uygulamaya geçen “5545 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu” ile “*emniyet müdürleri, emniyet amirleri, komiser ve komiser muavinleri ve polisler, subaylar, gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar, askeri memurlar ve askeri adli yargıçlar, askeri öğrenciler, silah altında bulunan eratın*” oy kullanması mümkün değildir (md.9)⁹⁸⁸. Aynı zamanda 4320 sayılı 1942 tarihli Mebus Seçim Kanunu’nda da “*silah altında bulunan eratın, jandarmaların, subayların, polis ve askeri hâkimler ile askeri mektep talebelerinin birinci ve ikinci seçmen olmaları*” yasaklanmıştır (md.8)⁹⁸⁹.

1961 Anayasası gerek siyasal hakların nitel ve nicel olarak gelişip katalog haline getirildiği, gerekse kamu görevlilerinin hak ve hürriyetlerinin genişlediği yeni bir dönem başlatmıştır⁹⁹⁰. 5544 sayılı Kanun’da oy kullanma hakkını yasaklayan md.9 kaldırılarak, Anayasa’da “*vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme ve seçilme hakkına sahiptir*” hükmüyle kişiler yönünden herhangi bir ayrıma gidilmeksizin kamu görevlilerine seçme hakkı tanınmıştır (md.55)⁹⁹¹. Oy kullanamayacak olanlar 1961’de yürürlüğe giren “298 sayılı Seçimlerin Temel

⁹⁸⁵ Aslan, (Anayasal İlkeler), ss. 190-191; Daver, ss. 52- 53.

⁹⁸⁶ Çitçi, s. 32; Özyörük, ss. 142-143.

⁹⁸⁷ Yüzbaşıoğlu, ss. 219-220.

⁹⁸⁸ Daver, ss. 60-61; Tarhan Erdem, **Anayasalar ve Seçim Kanunları 1876-1982**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1982, s. 201.

⁹⁸⁹ Çitçi, s. 36; Erdem, ss. 81-175; Saim Sezen, **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994, s. 237.

⁹⁹⁰ Daver, ss. 60-63.

⁹⁹¹ Daver, s. 60.

Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun’da “silah altında bulunan erler, onbaşılar ve kıta çavuşları ile askeri öğrenciler” olacak şekilde kurala bağlanmıştır (md.7). Seçme-seçilme ve siyasi eylemde bulunma haklarını bir arada kurala bağlayan 1982 Anayasası da kamu görevlilerini ayırmaksızın vatandaş statüsündekilerin kanunda gösterilen şartlara uygun olmak kaydıyla seçme hakkına sahip olduğunu anayasal teminata almıştır (md.67).

4.3.2. Seçilme Yeterliliği ve Kamu Görevlileri

Kamu görevlilerinin seçilme hakkı konusunda tek bir modelden söz edilemeyeceği gibi ülkelerde farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Örneğin; seçimlerde adaylık İsveç, Hollanda ve Danimarka örneklerinde görevden ayrılma şartına bağlı değildir. Diğer bir yandan yurttaş kimliğinin ön plana çıktığı Norveç, Fransa örneklerinde ise kamu görevlilerinin seçilme hakkına herhangi bir yasaklama getirilmemekte ancak bazı kategorilerin haktan yararlanmasında kimi sınırlamalara gidilebilmektedir. Örneğin; Norveç’te askerler, Fransa’da valiler, kaymakamlar, yargıçlar ve emniyet müdürleri bu kategoride yer almaktadır. Kenya ve Malezya gibi kimi ülkelerde ise kamu görevlileri seçilme hakkına sahip değildir⁹⁹².

Ülkemizde ise seçme hakkının aksine kamu görevlilerinin seçilme ve bağımsız bir şekilde veyahut bir siyasi parti bünyesinde etkinlikte bulunma hakları bir takım şartlara, kimi kısıtlama ve yasaklara tabidir. Uygulamada vatandaşlık şartına bağlı bir siyasal hak olan seçilme hakkına sahip olma yeterliliği kamu görevlisi olmanın bir gereği olarak “meslekten çekilme” şartının varlığına bağlanmıştır. Yüzbaşıoğlu ve Döner’e göre söz konusu koşul, kamu görevlilerinin kendilerine tanınan yetki ve imkânlarından gelen güçlerini kullanarak seçmenlerden oy toplamalarını engelleme amacı gütmektedir. Aynı zamanda seçimleri kendi menfaatlerine yönlendirme gayesiyle seçmen kitlesi üzerinde baskı kurmalarını ve politik bir kimlik kazanmalarını önleme gayesine de hizmet etmektedir⁹⁹³.

⁹⁹²Çitçi, ss. 32-33.

⁹⁹³Yüzbaşıoğlu, ss. 222-223; Ayhan Döner, “Geçmişten Günümüze Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Seçimlerde Adaylığı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:58, Sayı:4, 2009, s. 740.

Dönemler itibariyle seçilme hakkının gelişimine bakıldığında statü hukukundan önce liberal kamu personel rejiminin egemen olduğu Kanuni Esasi döneminde memuriyete seçilmede “liyakat” ilkesi değil, “amirin takdir yetkisi”nin belirleyiciliği söz konusudur. Aynı zamanda toplumda en iyilerin devlet memuriyetine alınmasının temel gaye olduğu bu dönemde “siyaset-yönetim” ayrımı ilkesinin egemenliği söz konusudur⁹⁹⁴. Nitekim bu dönemde ilk defa üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan ve halkın seçtiği üyelerin yer aldığı Heyet-i Mebusan’dan oluşan iki meclisli parlamentolu bir rejime geçilmiştir⁹⁹⁵. Ancak memurların Heyet-i Mebusan üyeliğine dair esasları düzenleyen Kanuni Esasi md.67’de siyaset-yönetim ayrımını sağlamak adına “*aynı kişi üzerinde memurluk ve Heyet-i Mebusan üyeliği birleşmez*” kuralına yer verilmiştir. Kural doğrultusunda memurun seçilmesi halinde meclis üyesi olup olmaması isteğine bırakılmıştır. Ancak üyeliği kabul etmesi halinde devlet memuriyetinin son bulması söz konusudur⁹⁹⁶. Bu süreçte milletvekilliği, memurluk statüsü ile bağdaştırılmayan dolayısıyla memuriyetten ayrılmayı gerekli kılan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır⁹⁹⁷. Ancak Döner’in belirttiği gibi bu dönemde varlık gösteren “memuriyetten ayrılma şartı” bir zorunluluk değil tercihe bağlı bir düzenlemedir⁹⁹⁸.

Milletvekili seçilme yeterliliği konusunda 1923 tarih 320 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte birlikte öğretmenler hariç müftülerin, ataması merkezden yapılan diğer tüm memurların ve belediye başkanlarının milletvekili olarak seçilebilmeleri, seçimler başlamadan 2 ay önce istifa etmeleri şartına bağlanmıştır. Ancak Kanun ordu mensuplarının milletvekili olarak seçilmesini yasaklamıştır (md.3)⁹⁹⁹. Söz konusu yasak, 1942 tarih 4320 sayılı Kanun’un ordu mensuplarının aday olmalarını seçimden önce belirlenen süre zarfında istifa etmeleri şartına bağlamasıyla aşılmıştır¹⁰⁰⁰.

Siyaset-yönetim ayrımı, devlet memuriyetine girmeyi (md.92) siyasal bir hak olarak düzenleyen 1924 Anayasası’na da yansımış ve yasama bağdaşmazlığının düzenlendiği md.23’te “*mebusluk ile Hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima*

⁹⁹⁴ Aslan, (Anayasal İlkeler), ss. 198, 199, 203.

⁹⁹⁵ Tanilli, s. 118.

⁹⁹⁶ Gözübüyük ve Kili, s. 38; Aslan, (Anayasal İlkeler), ss. 203-204.

⁹⁹⁷ Tutum, (Memur Güvenliği), s. 67.

⁹⁹⁸ Döner, s. 742.

⁹⁹⁹ Sezen, s. 232; Döner, s. 746.

¹⁰⁰⁰ Döner, s. 746.

edemez” kuralı ile milletvekilliği ile memuriyetin aynı kişide birleşmesi yasaklanmıştır¹⁰⁰¹.

Kamu personel rejimin anayasal ilkeleri ve statü hukukunun bütüncül bir nitelik kazanması yolunda adımların atıldığı 1945’ten sonraki süreçte idarede tarafsızlığın sağlanması ve siyasallaşmanın önlenmesi gayelerinin egemen olduğu düzenlemelere gidilmiştir¹⁰⁰². Bu anlamda 1961 Anayasası’nın “milletvekili seçilme yeterliliğini” düzenleyen 68’nci maddesine göre “*aday olmak, memurluktan çekilme şartına bağlanamaz. Seçim güvenliği bakımından hangi memurların ne gibi şartlarla aday olabilecekleri kanunla düzenlenir. Hâkimler ile subay, askeri memur ve astsubaylar, mesleklerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler*”¹⁰⁰³. Güran’a göre istifa etmeyi istisna haline getiren ve yalnızca ordu ve yargı mensuplarını istifa şartına tabi tutmak suretiyle siyaset dışı bırakan 68’nci madde “seçim güvenliğini” sağlama ve idarenin tarafsızlığını koruma maksadı taşımaktadır. Düzenleme ile memur ve siyasetçi kimliği tek bir çatı altında toplanmak istenmediği gibi seçimlerin serbest ve tarafsız bir şekilde gerçekleşmesini etkileyebilecek mevkiilerde bulunan memurların etkisi de giderilmek istenmiştir¹⁰⁰⁴.

1961 tarihli 306 sayılı Milletvekili Seçim Kanun’da memurların adaylığına açıklık getirilmiştir. Kanun’a göre “*Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı daire ve müesseselerde, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bunlara bağlı müessese ve ortaklıklar ile kamu tüzel kişiliklerinde*” belediye başkanları ile memur statüsünde olanlar ve hizmetli sıfatıyla istihdam edilenlerin adaylığı veya aday gösterilmeleri istifa şartı zorunluluğuna tabi değildir. Ancak ara ve genel seçimlerin başlangıç aşamasından 2 ay önce, seçimlerin yenilenmesi kararı alınması durumunda kararın alınmasını takiben 7 günlük süre içinde istifa etmelidirler. Bu sürede içinde istifa etmemeleri durumunda aday olmaları ve seçilmeleri mümkün değildir (md.17). Ordu mensuplarının adaylıkları ve seçilmeleri ise bu 7 günlük süre içinde istifa talebinde bulunmaları ve oyun kullanılacağı günden “*en az 40 gün önce*” görevlerinden ayrılımları şartına bağlanmıştır (md.18). Benzer bir şekilde hâkimlerin

¹⁰⁰¹ Aslan, (Anayasal İlkeler), ss. 259-260; Özbudun, ss. 29-62.

¹⁰⁰² Aslan, (Anayasal İlkeler), ss. 264-266; Tutum, (Memur Güvenliği), ss. 80, 81, 97; Güran, (Liyakat Sistemleri), s. 154.

¹⁰⁰³ Erdem, ss. 83-84; Tanilli, s. 259.

¹⁰⁰⁴ Güran, (Liyakat Sistemleri), ss. 195, 196, 197.

de mesleklerinden çekilmedikçe aday olamayacakları ve seçilemeyecekleri belirtilmiştir (md.17).

1982 Anayasası'nın kamu görevlilerinin seçimlerde adaylığını kurala bağlayan 76'ncı maddesinin 3'ncü fıkrasına göre;

“Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler.”

Seçilme yeterliliği yönünden 1961 Anayasası md.68 ile kıyaslandığında mevcut düzenlemenin “görevden çekilme şartına” tabi kıldığı meslek gruplarını kapsam bakımından hâkimler, askeri memurlar ve subayları aşan bir boyuta taşıdığı söylenebilir. Memurları aşan ve “kamu görevlilerini” kapsayan söz konusu düzenleme 1982 Anayasası dönemine hâkim olan siyasetten uzaklaştırma anlayışının izlerini taşımaktadır¹⁰⁰⁵.

Milletvekili Seçim Kanunu'nun 18'nci madde başlığı 1995 Anayasa değişiklikleri ile birlikte “Kamu görevlileri, siyasi parti yöneticileri ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının adaylığı” olacak şekilde değiştirilmiştir. 2010 yılında ise 5980 sayılı Kanun'un 29'ncü maddesi söz konusu madde başlığı “Adaylık için görevden çekilmesi gerekenler” olarak yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemeyle birlikte;

*“Radyo ve Televizyon üst kurulu üyeleri, aday olmak isteyen belediye başkanları, siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanların”*¹⁰⁰⁶

adaylıkları da görevden çekilmeleri şartına tabi kılınmıştır¹⁰⁰⁷. Her iki düzenlemenin ortak noktası, görevden çekilmesi gereken kamu görevlileri kategorilerini kapsam

¹⁰⁰⁵ Döner, ss. 757-758.

¹⁰⁰⁶ 8.4.2010 Tarih ve 5980 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:10.4.2010/27548,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/04/20100410-2.htm>, (06.02.2019).

¹⁰⁰⁷ Erdal Abdulhakimoğulları ve Burcu Erdinç, “Kamu Görevlilerinin Milletvekilliği Seçimlerine Katılmak Üzere Görevden Çekilmeleri ve Göreve Dönmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2015, s. 233; Döner, s. 756.

yönünden geniş bir düzenlemeye tabi tutmalarıdır. Kapsam yönünden zamanla genişleyen düzenleme Döner'in ifade ettiği gibi "geniş içerikli bir yasaklama rejiminin" varlığına işaret etmektedir¹⁰⁰⁸.

4.3.3. Siyasi Parti Üyeliği ve Yasaklar

Siyasi partileri demokratik politik yaşamın elzem öğelerinden biri haline getiren Anayasa, vatandaşların "*kanunda gösterilen şartlara uygun olarak...bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde faaliyette bulunma*" (67/1), "*usulüne göre partilere girme ve partilerden ayrılma*" haklarına sahip olduğunu belirtmektedir (md.68/1). Anayasal güvenceye alınan siyasi partilere üyelik hakkı mutlak bir niteliğe sahip olmadığı gibi kısıtlamalara tabi bir haktır. Aynı zamanda kişiler yönünden kamu görevlilerine ise yasaktır. Özellikle bireyler, siyasi partiler vasıtasıyla politik kanaatlerini dile getirme, politik konulardaki bilgilerini arttırma, siyasete aktif olarak katılma, bireysel siyasal beklentilerini karşılama, sosyal ve ekonomik faydalar sağlama gibi bir takım gayeler ile siyasi parti üyesi olmaktadırlar¹⁰⁰⁹. Ancak siyasi parti üyeliği konusunda "kamu görevlisi" sıfatına haiz olmak ülkemizde bir yasaklama sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyasi parti üyeliğine ilişkin yasak salt ülkemize özgü bir uygulama değildir. Nitekim kamu görevlilerinin siyasi parti üyeliği konusunda ülkelerde farklı uygulamaların varlığı söz konusudur. Kimi ülkelerde siyasi parti üyeliği tamamen yasak iken kimi ülkelerde herhangi bir yasaklama söz konusu değildir. Belçika, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya ve Litvanya gibi AB ülkelerinde siyasi parti üyeliği yasak değildir¹⁰¹⁰. Benzer bir şekilde ABD'de federal çalışanların siyasi parti üyesi olması yasak değildir. Ancak partizan seçimlerde siyasi parti adayı olmaları yasaktır. Hatch Yasası, görevdeyken federal çalışanların herhangi bir politik faaliyette ve partizan seçim ofisinde bulunmalarını yasaklamaktadır. Yasa'ya göre

¹⁰⁰⁸ Döner, s. 756.

¹⁰⁰⁹ Gülgün Erdoğan Tosun, "1983'den Günümüze Türkiye'de Siyasi Parti Üyeliğinin Gelişimi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Toplum ve Demokrasi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2007, s. 47.

¹⁰¹⁰ Ministère Du Budget, Des Comptes Publics Et De La Fonction Publique, **Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States: 27 Country Profiles**, 2008, ss. 7, 18, 22, 23, 33, https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf, (19.04.2019).

federal çalışanları siyasi parti ve adayları için siyasi yardım isteyemez. Seçimlere müdahale etmek için resmi makam ve nüfuslarını kullanamaz ve herhangi bir kamu dairesinde siyasi faaliyette bulunamazlar. Ancak Yasa federal düzeyde tüm çalışanlara tüm siyasi konularda ve adaylar konusunda görüşlerini açıklama hakkı tanımaktadır. Aynı zamanda partizan seçimlerde adayların leh veya aleyhinde kampanya ve adaylar için kampanya konuşması yapmalarına, siyasi miting veya toplantılara katılmalarına izin vermektedir¹⁰¹¹. Japonya, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti¹⁰¹², İsrail, Pakistan, Ürdün gibi örneklerini çoğaltabileceğimiz ülkelerde ise kamu görevlilerinin siyasi partilere aktif katılımı yasaktır¹⁰¹³.

Ülkemizde memurlara siyasi parti üyeliğini yasaklayan ilk adım Memurin Kanunu'ndan önce 1912 tarihli Meclis-i Vükela Genelgesi ile atılmıştır. Genelge ile kamu görevlilerinin siyasi fırkalarla herhangi bir ilişkilerinin bulunmadığına dair senet vermeleri istenirken, yayınlanan geçici iki kanun ile de subayların ve memur statüsünde çalışanların siyaset yapması yasaklanmıştır¹⁰¹⁴. “Memurların siyasetle iştigallerini” (md.9) düzenleyen 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu'nda ise memur konumundakilerin, “*siyasi cemiyet ve kulüplere üye olmaları ve devam etmeleri*”, “*siyasi yayında bulunmaları ve demeç vermeleri*” ile “*seçimlere karışmaları*” açık bir şekilde yasaklanmıştır¹⁰¹⁵. Kanun'a göre “*Bakanların mezun kılacakları memurlar ile valiler ve onların yetki verecekleri memurlar*” siyasi demeçler verebilmektedirler¹⁰¹⁶. Ancak düzenleme geneli itibarıyla hem memurların siyasi konularda ifade hürriyetlerine hem de kolektif özgürlüklerine yasaklamalar getiren bir özelliğe sahiptir.

Çok partili hayata geçiş ile birlikte siyasi partiler ile etkileşimin varlık kazandığı parti vesayetindeki patronaj sistemi düzenin bir parçası olmuştur¹⁰¹⁷. Dolayısıyla 1950-1960'lı yıllara egemen olan bürokrasi siyaset ilişkisi sorunsalında

¹⁰¹¹Donald Buckley, “Political Rights of Government Employees”, **Cleveland State Law Review**, Cilt:19, Sayı:3, 1970, ss. 570-571; **Hatch Act**, OSC gov. Office of Special Counsel, <https://osc.gov/pages/HatchAct-FAQs.aspx>, (19.04.2019).

¹⁰¹² OECD, **Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences**, OECD Publishing, France, 2003, ss. 66-67.

¹⁰¹³Çitçi, s. 34.

¹⁰¹⁴Çitçi, s. 37.

¹⁰¹⁵ Gülmez, (788'den 4688'e), s. 8; Mıhçıoğlu, (Hak ve Hürriyetleri), s. 190; Giritli, s. 293.

¹⁰¹⁶ Mıhçıoğlu, (Hak ve Hürriyetleri), s. 190.

¹⁰¹⁷ Ayşe Güner, “Türkiye’de Patronaj İlişkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1-2, 1987, s. 621.

bürokrasinin zayıflayan taraf olması 1961 Anayasası'nın siyasetin etkisini frenlemek adına bürokrasiyi özerkleştirmesiyle sonuçlanmıştır. Sivil bürokrasiye sendika ve öğretim elemanlarına da siyasi partilere üye olma hakkı tanıyan 1961 Anayasası vatandaşlar açısından “siyasi parti kurabilmelerini ve belirlenen kriterlere göre partilere girmelerini ve çıkmalarını” anayasal güvenceye almıştır (md.56)¹⁰¹⁸.

Memurların siyasi partilere girmesini ise;

“Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamazlar. Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında, siyasi kanaatlarından dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar. Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetlerinden temelli çıkarılır.”

hükmüyle yasaklayarak yaptırıma bağlamıştır (md.119). Düzenleme ile memur statüsündekilere siyasi parti üyeliği yasağı getirilmesinde güdülen gaye, parti ilişkilerinin idareye taşınmasını ve siyasal yanlılığı önlemektir. Ayrıca bu sayede siyasi partiler ile organik bağı bulunmayan tam tarafsız memur anlayışının sağlanacağı düşünülmüştür¹⁰¹⁹. Paralel düzenleme devlet memurlarının tarafsızlığını düzenleyen 657 sayılı DMK ile kurala bağlanmıştır (md.7). Kanun'daki yasak kamu görevlilerinin salt siyasi parti üyeliğini değil, aynı zamanda partilerin yararı veya zararını hedef tutan davranışlarını, onlara maddi yardımda bulunma gibi eylemlerini, vazifelerini yürütürken din, ırk, dil, siyasi düşünce ve cinsiyet gibi ayrımları yapmalarını da içermektedir. Kamu görevlilerinin kişilere veya siyasi partilere değil, devlete olan sadakat yükümlülüğünün dolayısıyla tarafsızlık ilkesinin bir neticesi olan yasak, liyakat ilkesinin uygulanmasının, idarenin verimliliğinin ve başarısının temel şartlarından biri olarak değerlendirilmiştir¹⁰²⁰. Ancak tam tarafsızlık ilkesi uygulamada gerçekleşmediği gibi iktidar değişiklikleri beraberinde siyasal ve partisel saiklerle memur atama ve olağan dışı yükselmelerle görünürlük kazanan “siyasal yanlılık” sorununu getirmiştir¹⁰²¹.

¹⁰¹⁸Eryılmaz, (Bürokrasi ve Siyaset), ss. 158-159.

¹⁰¹⁹Güran, (Liyakat Sistemleri), s. 199.

¹⁰²⁰Adal, ss. 253-254.

¹⁰²¹Güran, (Liyakat Sistemleri), ss. 230-293.

1961 Anayasası'nın memurlara siyasi partilere girmeyi yasaklayan 119'ncu madde hükmüne yer vermeyen 1982 Anayasası'nın "siyasi partilerle" ile ilgili hükümlerini kurala bağlayan md.68'e göre;

"Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, öğrenciler ve Silahlı Kuvvetler mensupları siyasî partilere giremezler."

Söz konusu kural ile siyasi partilere üye olamayacakların kapsamı meslek grupları yönünden 1961 Anayasası'ndaki düzenlemenin aksine yargı ve ordu mensuplarına ek olarak öğretim elemanları, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ile öğrencileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir (md.68/6)¹⁰²². Bu yönüyle kamu görevlilerinin siyasal katılım haklarını kısıtlayan düzenleme hem eşitlik ilkesine hem de bu hakları tanıyan batı demokrasilerine ters düşmektedir¹⁰²³. 1982 yılında 2670 Sayılı Kanun md.2 ile 657 Sayılı DMK md.7'nin "Tarafsızlık" olan başlığı "Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık" olacak şekilde değiştirilmiştir. Madde 7'de yer alan ve aynen korunan kurala devlet memurlarının herhangi bir suretle ideolojik ve siyasi gayeler taşıyan eylemlere katılamayacağı ve beyanda bulunamayacağını yasaklayan hükmün eklenmesi ile yasaklar kapsam yönünden oldukça genişletilmiştir. Madde 7'ye eklenen bir diğer hükme göre;

"Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler."

Yalnızca disiplin cezalarının çeşitlerini açıklamakla yetinen 657 sayılı DMK md.125 aynı Kanun'un 31'nci maddesi ile değiştirilmiş ve disiplin cezası gerektiren fiil ve haller ile bunların yaptırımları hem açıklığa kavuşturulmuş hem de geniş bir düzenlemeye tabi tutulmuştur¹⁰²⁴. Siyasi parti üyeliği ile ilgili değerlendirmeye bu

¹⁰²² Parla, s. 63.

¹⁰²³ Tanör, (İnsan Hakları), s. 159.

¹⁰²⁴ **2670 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun**, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 12.5.1982/17696, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc065/kanunmgkc065/kanunmgkc06502670.pdf , (02.03.2019).

başlık altında yer verilirken, ideolojik ve siyasi grevin dâhil olduğu eylemlere ilişkin değerlendirmeye ayrı başlık altında yer verilecektir¹⁰²⁵.

1993 yılında DYP’li bazı milletvekilleri tarafından Anayasa’nın 68. ve 76. maddelerinde değişiklik öngören bir Kanun Teklifi sunulmuştur. Kanun Teklifi’nde Anayasa’nın 68’nci maddesinin siyasi partilere üye olması yasaklanan kamu görevlileri kategorilerinin düzenlendiği 6’ncı fıkrası madde metninden çıkarılmıştır. Onun yerine “*kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olabilmelerine ilişkin sınırlamalar kanunla düzenlenir*” hükmü eklenmiştir. Milletvekili seçilme yeterliğinin düzenlendiği 76’ncı maddeye ise “*Silahlı Kuvvet mensupları ile işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri görevlerinden çekilmedikçe aday olamazlar. Seçilemeyenlerin kamu görevine dönme hakları saklıdır*” hükmü eklenmiştir¹⁰²⁶.

Anayasa Komisyonu Kanun Teklifi’ne ilişkin değerlendirmesinde değişikliğe giderek md.68/6’ya;

“Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere giremezler.

Yükseköğretim elemanlarının ve öğrencilerinin siyasi partilere üye olabilmelerine ilişkin esaslar ve sınırlamalar ile siyasi partilerin hangi organlarında ve nasıl görev alabilecekleri kanunla düzenlenir.”

hükmünü eklemiştir. Siyaset yasağının kaldırılmasından yana bir tutum benimsemeyen Anayasa Komisyonu seçilme yeterliliğine ilişkin md.76’da yer alan kuralı teklifte düzenlendiği şekliyle değerlendirmiş ve herhangi bir değişikliğe gitmemiştir. Ancak TBMM Anayasa Komisyonu Raporu’nda yükseköğretim üyeleri ile öğrencilerinin siyasetin dışında bırakılması kısıtlayıcı bulunmuştur¹⁰²⁷. Nitekim işçi sıfatı taşımayan tüm kamu görevlilerini siyasi parti üyeliğinin dışında bırakan ve siyaset yasağını koruyan yaklaşım eleştirilmiştir. Bu noktada “partizan” olmanın

¹⁰²⁵ Konu “4.3.6. Siyasi ve İdeolojik Grev Yasağı” başlığı altında ele alınacaktır. Bkz: s. 237.

¹⁰²⁶ “Doğru Yol Partisi Grup Başkanvekilleri Adana Milletvekili Bekir Sami Dağ ve Bursa Milletvekili Turhan Tayan ile Sosyaldemokrat Halkçı Parti Grup Başkanvekili İstanbul Milletvekili Ercan Karakaş ve 181 Arkadaşının Teklifi, 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67 nci, 68 nci, 69 ncu, 76 ncı ve 133 üncü Maddelerinin Değiştirilmesi ile İlgili Kanun Teklifi”, **TBMM Tutanak Dergisi**, Birleşim:91, Dönem:19, Yasama Yılı:2, Cilt:34, S. Sayısı:306, 14.4.1993, ss. 21, 28, 30.

¹⁰²⁷ TBMM Anayasa Komisyonu Raporu, Esas No:2/119, 2/541, 2/542, Karar No:17, 12.2.1993, **TBMM Tutanak Dergisi**, Birleşim:91, Dönem:19, Yasama Yılı:2, Cilt:34, S. Sayısı:306, 14.4.1993, (TBMM Tutanak Dergisi, 1993), s. 21.

partili olmaya tercih edildiğini, bunun ise katılımcı demokrasi modeline uymadığına dikkat çeken Malatya Milletvekili Mustafa Yıldız karşı oy yazısında kamu görevlilerinin partizanlıktan kurtulmasının ancak “partili” olmaları ile mümkün olabileceğini savunmuştur¹⁰²⁸. Ancak Kanun Teklifi uygulamaya geçmediği gibi 1982 Anayasası’nda değişikliğin gerçekleştiği 1995 yılında kamu görevlilerine siyaset yasağı getiren kural aynen korunmuş, 4121 sayılı Kanun md.6 ile Anayasa md.68’e;

“Yüksek öğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler. Yüksek öğretim öğrencilerinin siyasi partilere üye olmalarına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.”

hükümleri eklenmiştir¹⁰²⁹. Siyasi hakların özneleri ve sınırlarına dair değişiklikler ile birlikte genel olarak öğrencileri kapsayan yasak “yükseköğretim öncesi öğrencileri” ile sınırlandırılmıştır. Bu noktada yükseköğretimdeki öğrencilerin ise siyasi partilere üye olabilmeleri olanaklı kılınmıştır (md.68/5). Yükseköğretim üyelerine dair yasak ise tam olarak kaldırılmamakla birlikte üyelikleri bir takım şartlara tabi tutulmuştur (md.68/6)¹⁰³⁰.

Değişikliği takiben 1997 tarihli 4278 sayılı Kanun ile yükseköğretim öğrencilerinin siyasi parti üyesi olabileceği kurala bağlanmıştır. “2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu”nun “siyasi partilere üyeliği ve görev almayı” kaideye bağlayan 59’ncu maddesinde ise Yükseköğretim elemanlarının üyeliği, görevlerini aksatmamaları ve bir ay olarak belirlenen sürede kurumlarına bildirmeleri ile “siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev” almaları şartlarının varlığına bağlanmıştır. Diğer bir yandan ise siyasi parti üyesi olan, yükseköğretim elemanlarının görev aldığı ve öğrencilerin ise eğitim gördükleri yükseköğretim kurumları içerisinde siyasi faaliyette bulunmaları ve siyasi parti propagandası yapmaları yasaklanarak (md.59) kınama cezası yaptırımına bağlanmıştır

¹⁰²⁸ TBMM Tutanak Dergisi, 1993, ss. 25-26.

¹⁰²⁹ 4121 Sayılı 7.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:26.7.1995/22355.

¹⁰³⁰ Fazıl Hüsnü Erdem ve Yunus Heper, Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri Madde Karşılaştırmalı, Seta Yayınları, Ankara, 2011, s. 44.

(md.53). Siyasi parti üyeliği konusunda tam bir serbesti getirmeyen düzenleme geneli itibariyle bir takım sınırlılıkları içeren ve yasakların aşılamaadığı bir yapıdadır¹⁰³¹.

Genel anlamda siyaset yasağını aşmak adına gidilen düzenlemelerin kapsamlı ve yeterli bir düzeyde olmadığı, değişikliklere rağmen yasakların tam olarak aşılmaadığı ve kısmi düzenlemelerin kamu görevlileri açısından gerçek anlamda siyasal katılım krizini aşmaadığı söylenebilir.

Çalışma açısından siyasi parti adaylığı için görevinden istifa eden kamu görevlilerinin görevlerine geri dönüp dönmeyecekleri sorununa açıklık getirilmelidir. Seçilemeyen ya da aday gösterilemeyen kamu görevlilerinin göreve dönmelerine dair kural Anayasa’da değil, 298 sayılı Kanun Ek. md.7’de düzenlenmiştir¹⁰³². Söz konusu madde hükmüne göre;

“Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılara ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler.”

Madde hükmüne göre göreve dönme, görevden çekilen tüm kamu görevlilerine tanınan bir imkân değildir. Nitekim *“yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile subay ve astsubayların”* seçilememeleri ve aday gösterilmemeleri halinde istifa ettikleri görevlerine dönmeleri mümkün değildir. Geri dönme olanağının tanındığı memurlar ile diğer kamu görevlilerinin görevlerine dönmeleri ise süre şartına bağlanmıştır. Düzenlemeye göre adaylığı ve seçimi kaybeden memurlar ile diğer kamu görevlilerinin daha önceki görevlerine veyahut hukuken tanınmış aylık derecelerindeki bir vazifeye geri dönmeleri YSK’nın seçim sonuçları ilanını izleyen bir aylık süre içinde başvurmalarına bağlıdır¹⁰³³. Bir kısım kamu görevlisine dönme imkânı sağlanırken görevlerinin niteliği gereği oldukça geniş bir kamu görevlisi kategorisinin ise bu olanağın dışında bırakılması siyasal katılım

¹⁰³¹ Rıfat Karakoç, “Türkiye’de Siyasi Parti Üyeliğinin Hukuki Niteliği: Yükseköğretim Elemanlarının Siyasi Parti Üyeliğine Yönelik Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl:6, Sayı:81, 2018, ss. 325-326; Kürşat Ersöz, “Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasağı ve Değerlendirmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:7, Sayı:26, 2016, ss. 76-77.

¹⁰³² Ersöz, s. 81; Abdulhakimoğulları ve Erdinç, s. 241; Döner, ss. 768-769.

¹⁰³³ Döner, s. 770; Ersöz, ss. 81-82; Cemil Kaya, “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 2004, (Göreve Dönmesi), s. 10.

noktasında çekinceleri beraberinde getirmektedir. Aynı zamanda bu siyasete katılımlarını düşüren bir uygulamadır.

2000’li yıllar gerek sendikalar aracılığıyla gerek kanun teklifleriyle “siyaset yasağının” kaldırılması taleplerinin gündeme geldiği aynı zamanda 657 sayılı DMK dışında çeşitli kanunlarda siyasi faaliyetlerin yasak kapsamında düzenlenip, yaptırıma bağlandığı bir süreçtir. Örneğin; “1930 tarihli Askeri Ceza Kanunu”ndaki “*siyasi faaliyetlerde bulunanlar*” başlığı (md.148), 2000 yılında “4551 sayılı Kanun” (md.30) ile yeniden düzenlenmiş ve askeri şahısların her türlü siyasi faaliyetleri kapsam yönünden genişletilerek cezai yaptırıma bağlanmıştır¹⁰³⁴. 2011 tarihli Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu’nda “*yasa dışı siyasi, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunmak*” sözleşmenin fesih nedenleri arasında düzenlenirken (md.6/4-ç)¹⁰³⁵, “211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu”nda Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının siyasi faaliyette bulunmaları yasak kapsamında düzenlemeye tabi (md.43)¹⁰³⁶ kılınmıştır.

Yapılan araştırmalara göre siyaset yasağının kaldırılması ve hakkın tanınması sendika üyesi kamu görevlilerinin dolayısıyla sendikaların talepleri içerisinde yer almaktadır. Örneğin KESK, Kamu-Sen ve Memur-Sen üyesi kamu görevlilerinin katıldığı araştırmaya göre kamu görevlilerinin % 75’i siyaset hakkının tanınması gerektiğini belirtmektedir¹⁰³⁷. Özellikle siyaset yasağının kaldırılmasını savunan Memur-Sen’e göre kamu görevlilerini adaylıkları kesinlik kazanmadan “istifa etme” şartına tabi kılmak, seçime katılmamaları anlayışını empoze etmek demektir. Siyaset yasağı ise genel ve yerel düzeyde hem siyaset kurumunu hem de geniş seçmen

¹⁰³⁴ **4551 Sayılı Askeri Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, Kabul Tarihi:22.3.2000, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4551.html>, (04.02.2019).

Madde 148: Siyasi Faaliyetlerde Bulunanlar

“*Askeri şahıslardan;*

A) *Siyasi bir partiye üye olmak için müracaat eden veya herhangi bir suretle siyasi partilere girenler,*
B) *Siyasi amaçla toplantı yapan veya aynı amaçla siyasi gösterilere katılanlar,*
C) *Siyasi amaçla nutuk söyleyen, demeç veren, yazı yazan veya telkinde bulunanlar,*
D) *Siyasi toplantılara resmi veya sivil kıyafetle katılanlar,*
E) *Herhangi bir sebeple yalnız veya toplu olarak siyasi mahiyette beyanname hazırlayan, hazırlanmış beyannameyi imzalayan, imzalatan veya yayın organlarına ulaştıran veya dağıtanlar,*
Fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, bir aydan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.

Bu cürümler, seferberlikte işlenirse ceza iki misli olarak hükmolunur.”

¹⁰³⁵ **10.3.2011 Tarih 6191 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:22.3.2011/27882, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6191.pdf>, (05.02.2019).

¹⁰³⁶ **4.1.1961 Tarih 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:9.1.1961/10702, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.211.pdf>, (05.02.2019).

¹⁰³⁷ Feyzi Yar, **Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkinliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 238.

topluluğunu, halkın ve ülkenin problemlerini yakından bilen bilgi ve beceri sahibi kamu görevlileri kitlesinden faydalanılmasının önüne geçmektedir. Konfederasyon ayrıca kamu görevlilerinin siyasetin değil, partilerin tarafı olma mecburiyetinde bırakılması sorununa da dikkat çekmektedir¹⁰³⁸.

Sendikaların taleplerinin dışında siyaset yasağının kaldırılması talebiyle 2013 yılında TBMM'ye 657 sayılı DMK'da değişikliği öngören bir Kanun Teklifi sunulmuştur. Teklif'te siyaset yasağının kaldırılması noktasında Anayasa md.90 hükmü ve tarafı olunan uluslararası anlaşmaların çatışmasından kaynaklanan uyumsuzluğa dikkat çekilmiştir. Uyuşmazlığın giderilmesi ve memurların siyasi parti üyesi olabilmeleri ile siyasi eylemlerde bulunmaları adına 657 sayılı DMK'da düzenlenen “*siyasi partiye üye olamazlar*”, “*hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar*” ibarelerinin yanı sıra “*siyasi parti*” ve “*siyasi düşünce*” terimlerinin md.7 içeriğinden çıkartılması gerektiği belirtilmiştir¹⁰³⁹. Ancak Komisyonunda bulunan Kanun Teklifi uygulamaya geçmemiştir.

4.3.4. Uygulamada Yasak ve Yaptırıma Tabi Diğer Siyasi Faaliyetler

Siyasi parti üyeliğinin dışında memurların siyasi parti veya şahsın lehine yarar sağlayacak veya zarar vermeye yönelik gaye güden davranışlarda bulunmaları da 657 sayılı DMK'nın yasak kapsamında düzenlediği ancak açıklık getirmediği konular arasındadır. Konuya 657 sayılı DMK dışındaki diğer kanunlarda yer alan hükümler ile açıklık getirilmektedir. Özellikle kamu görevlilerinin siyasi partiler veya onların aday olarak gösterdikleri kişiler adına seçim dönemlerinde emek sarf ettikleri gerçeği göz önüne alındığında bu süreçlerde “tarafsızlık ilkesinin” korunması gayesiyle getirilen yasakların geniş kapsamlı olduğu söylenebilir. Bu noktada 298 sayılı Kanun'da (md.62) belirtilenler ile kamuya faydalı dernekler ve bunların bünyesinde görevli olan memur statüsündekiler ile hizmetlilerin “*her ne nam ile olursa olsun siyasi partilere ve adaylara bağış ve yardımda bulunmaları*”, “*siyasi bir parti veya adayın emrinde*

¹⁰³⁸ Memur-Sen, **Yeni Anayasa Raporu II**, Ankara, 2011, ss. 54-55.

¹⁰³⁹ Namık Havutça, **23.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi**, Esas No:2/1755, Dönem:24, Yasama Yılı:4, 22.08.2013, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=139206, (07.02.2019).

siyasi bir faaliyette çalıştırılmaları”, “her türlü araç ve gereç ve imkânlarını siyasi bir partinin veya adayın emrinde kullanmaları ve kullandırılmaları” yasak kapsamında düzenlemeye tabidir (md.63). Aynı zamanda memurların seçim dönemlerinde gezilere katılmaları da yasağa tabidir. Bu noktada “Bakanlar, TBMM üyeleri ve adayların” seçim propagandası gayesiyle “illerde düzenleyecekleri gezilere memurların hiçbirinin katılamayacağı” belirtilerek bu yöndeki eylemleri yasaklanmıştır (md.66)¹⁰⁴⁰.

Kamu görevlilerinin tarafsızlığının ideolojik ve siyasi tarafsızlık bağlamında değerlendirilmesi 657 sayılı DMK’nın “ideolojik ve siyasi amaçlı” eylemleri yasaklamasıyla sonuçlanmaktadır¹⁰⁴¹. Bu anlamda kamu görevlilerinin ideolojik ve siyasi amaç taşıyan beyanlarda ve eylemlerde bulunmaları ve aynı zamanda “yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basma, çoğaltma, dağıtma veya bunları kurumların herhangi bir yerine asma veya teşhir etmeleri” yasak kapsamındadır. Bu tür eylemler devlet memuriyetinden çıkarma yaptırımına bağlanmıştır (md.125/E-b). Bu konuda Danıştay 12. Dairesi 2017 tarihli kararına konu olan davada, öğretmen olan davacının sınıfta “broşür dağıtmak suretiyle siyasi nitelikli propaganda yaptığı ve broşürleri ayrıca kantin ile öğretmenler odasına da bıraktığı” gerekçesinden hareketle hakkında soruşturma açılmıştır. Yapılan değerlendirme sonunda meslekten ihracına karar verilmiştir. Cezanın iptali istemi amacıyla açılan davada, Danıştay yaptığı incelemede siyasi nitelikli propaganda içeren broşür dağıtımının 657 DMK’da yasak kapsamında düzenlendiği, dolayısıyla öğretmene verilen cezanın hukuka aykırılık teşkil etmediği sonucuna ulaşmıştır¹⁰⁴².

Sosyal medya kullanımı siyasi eylemde bulunma yasağının aşılmasına yeni bir boyut kazandırmış ve bu durum kamu görevlileri adına açılan davalara konu olmuştur. Örneğin; İdare Mahkemesi, terör örgütü propagandası niteliği taşıdığı ileri sürülen facebook paylaşımıyla ilgili davada verdiği kararda davacı öğretmenin başka biri

¹⁰⁴⁰ Erdem, s. 266; Damla Cihangir Tetik ve Umut Gündüz, **Seçim Dönemi Yasakları ve İhlalleri**, Uluslararası Şeffaflık Derneği Yayını, 2015, ss. 4-5; **Yüksek Seçim Kurulu Kararı**, No:341, 31.12.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:31.12.2008/27097.

¹⁰⁴¹ Nur Kaman Karan, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 122.

¹⁰⁴² T.C. Danıştay 12. Daire Başkanlığı, Esas No:2016/7154, Karar No:2017/256, Karar Tarihi:09.02.2017, Karara.com, **Danıştay Kararları**, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=277524>, (01.02.2019).

tarafından yapılan yorumu paylaştığına kanaat getirmiştir. Dolayısıyla söz konusu eylemin terör propagandası olarak nitelendirilemeyeceği, ifade özgürlüğü dâhilinde olduğu ve DMK md.125/E-b kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucuna varmıştır¹⁰⁴³.

4.3.5. Düşünce Özgürlüğü Bağlamında Siyasi Özgürlüklere Getirilen Yasaklar

Bir yönetim şekli olarak demokrasi siyasi özgürlüklerin yanı sıra seçme-seçilme, siyasi parti kurma ve üye olma özgürlüğü gibi siyasi katılım hürriyetleri ile düşünce özgürlüğü gibi sivil hürriyetleri de içermektedir¹⁰⁴⁴. Böyle bir rejimde siyasi katılım hürriyetleri ile kolektif özgürlükler, düşünce özgürlüğünün dışı vurumuna aracılık ederken, düşünce özgürlüğü de diğer tüm hak ve hürriyetlere mündemiç bir hak olarak siyasi özgürlüklerin ve hakların gerçekleşmesine öncülük etmektedir¹⁰⁴⁵. Dolayısıyla kamu görevlilerinin hem kolektif hem de bireysel bir mahiyet taşıyan düşünce özgürlüğüne getirilen her türlü kısıtlama ve yasağın dolaylı olarak siyasi katılım özgürlüklerini de sınırladığı söylenebilir¹⁰⁴⁶.

Söz konusu kamu görevlileri olunca düşünce özgürlüğünün bir sorun alanına tekabül etmesi durumu ayrıca önemli kılmaktadır. Sendikal haklar bazında ise ILO Komiteleri bu hakların tam kullanımının serbest bilgi akışı, görüş ve fikir beyanı gerektirdiğine dikkat çekmektedir. Özellikle çalışanlar, işverenler ve örgütleri toplantılarda ve diğer faaliyetleri sırasında görüş ve ifade özgürlüğüne sahip olmalıdır. Komitelere göre kamu görevlileri de tıpkı diğer çalışan grupları gibi örgütlenme özgürlüğünün icap ettirdiği siyasi haklarından yararlanabilmelidir. Onların siyasi, felsefi ve sendika görüşlerini kamuya açıklamalarına yönelik ifade özgürlüklerine

¹⁰⁴³T.C. Erzurum 2. İdare Mahkemesi, Esas No:2015/1230, Karar No:2016/389, Eğitim-Sen, <http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2016/04/%C4%B0D-6224-%C4%B0PTAL.pdf>, (08.02.2019).

¹⁰⁴⁴Çoşkun Can Aktan, “Siyasal ve Sivil Özgürlükler, Demokrasi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3, Sayı:18, Kasım-Aralık 1997, s. 74.

¹⁰⁴⁵Evgeni Tanchev, “Ulus-Devlet Anayasalarında Siyasal Özgürlük ve Siyasal Hakların Organik Modeli”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:29, 2012, ss. 147-148; İbrahim Ö. Kaboğlu, “Düşünce Özgürlüğü”, **İnsan Hakları**, (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları Cogito-98, İstanbul, 2000, (Düşünce Özgürlüğü), s. 107.

¹⁰⁴⁶Bülent Tanör, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitabevi, İstanbul, 1969, (Siyasi Düşünce), ss. 26, 27, 28.

getirilen yasakların örgütlenmelerinin yasaklanması ile eş değer olduğu ifade edilmektedir¹⁰⁴⁷. Ancak konuya AİHM ve ülkemizdeki uygulamalar bazında açıklık getirmek önemlidir.

4.3.5.1. AİHM'in Düşünce ve Siyasi Özgürlüklere Yaklaşımı

AİHS'in "herkese" tanınan bir hak olarak teminata aldığı ifade özgürlüğü, mutlak olmayan, ulusal güvenlik, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ve korunması gibi sebeplerle sınırlanabilmesi ya da yaptırıma tabi tutulabilmesi mümkündür (md.10). Kişiler yönünden ise AİHM, hakkın kamu görevlilerini içerecek kadar geniş olduğunu belirtmektedir. Ancak demokratik bir devletin, memurluk mesleğini inşa eden anayasal ilkelere sadık kalmasını isteme hakkı bulunduğu da dikkat çekmektedir¹⁰⁴⁸. AİHM'in kamu görevlilerini ilgilendiren ifade özgürlüğü ve siyasi parti üyeliği ile bağlantılı kararlarındaki yaklaşımı çelişkili bulunmakla birlikte Glassenap ve Kosiek Kararları'nda "kamu hizmetlerine girme hakkını" temel almak suretiyle ifade hürriyetini ikinci planda bıraktığı söylenebilir. Ancak söz konusu yaklaşımı ifade hürriyetinin temel alındığı Vogt Kararı ile değişmiştir¹⁰⁴⁹.

Vogt Kararı'na konu olan davada Alman Komünist Partisi (DKP) üyeliği bulunan Alman öğretmenin siyasi faaliyette bulunması sadakat yükümlülüğü ile bağdaştırılmamıştır. Görevini ihmal ettiği gerekçesiyle açılan soruşturma sonucu görevine son verilmiştir. Siyasi faaliyette bulunması sebebiyle görevine son verilen Vogt ise ifade ve örgütlenme özgürlüğünün ihlalini gerekçe göstererek AİHM'e başvurmuştur. AİHM, ifade özgürlüğüne müdahale olup olmadığını, müdahalenin yasa ile öngörülmesi, meşru amaca hizmet etmesi ve demokratik toplumda gerekli olması şartları bakımından değerlendirmiştir. Nitekim verilen cezanın acil bir

¹⁰⁴⁷ILO: Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (N0 87), **Rwanda (Ratification) Observation(CEACR)**, Adopted 2000, Published 89th ILO Session, 2001, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2197995, (01.10.2019).

¹⁰⁴⁸European Court of Human Rights (ECHR) Grand Chamber, **Case of Vogt v. Germany- Judgement (Application no:17851/91)**, Strasbourg, 1995, <https://www.legal-tools.org/doc/6df4f3/pdf/>, (03.02.2019).

¹⁰⁴⁹Oğuz Sancakdar, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001, ss. 211, 212, 213, 214; Kemal Şahin, **İnsan Hakları ve Özgürlük Boyutuyla İfade Özgürlüğü Gerekçeleri ve Sınırları**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 460, 461,463.

toplumsal ihtiyaca karşılık gelip gelmediği ve meşru amaçla orantılı olup olmadığını değerlendiren AİHM, siyasi faaliyeti dolayısıyla Vogt'un görevden alınmasını meşru amaç bakımından orantısız bulmuş ve AİHS md.10'un ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır¹⁰⁵⁰. Kamu görevlilerinin söz konusu karara göre siyasi parti üyesi olması mümkündür.

AİHM kimi kararlarında ise ifade özgürlüğüne yapılan müdahaleyi AİHS'e aykırı bulmamaktadır. Ahmed ve diğerleri/ Birleşik Krallık Kararı'na konu olayda yerel yönetim memurlarının siyasi faaliyetlerinde sınırlayıcı düzenlemelere gidilmesinin normal siyasal faaliyetlerini dolayısıyla düşünce özgürlüklerine haksız müdahale olduğu belirtilerek AİHM'e başvurulmuştur. AİHM ise söz konusu kararda memurlar açısından "görev ve sorumlulukların" önemini vurgulamaktadır. Siyasi tarafsızlık geleneğinin aşınmasını önlemek adına kıdemli memurların siyasi faaliyet biçimlerine dolayısıyla ifade özgürlüğüne getirilecek sınırlamalarda devletin takdir yetkisi bulunduğu işaret etmektedir. AİHM'e göre düzenlemeler partizanlığı önlemeye yöneliktir. Dolayısıyla söz konusu kararda yerel yönetim memurlarının tarafsızlığını olumsuz yönde etkileyebilecek siyasi faaliyetlere katılımlarını kısıtlayan düzenlemelere gidilmesini "acil sosyal ihtiyaçlara cevap vermesi" bakımından AİHS'e aykırı bulmamaktadır¹⁰⁵¹.

2016 tarihli "*Karapetyan ve diğerleri/Ermenistan Kararı*"nda ise kamu görevlisi sıfatı taşıyanların sadakat yükümlülüğü ile ifade hürriyeti arasındaki sınırı açıklığa kavuşturmaya çalışmıştır¹⁰⁵². Kararda kamu görevlilerinin ifade hürriyeti hakkına sahip oldukları, ancak siyasi anlamda tarafsızlıklarının sağlanması adına ulusal makamların siyasi faaliyetlerde bulunma özgürlüklerine kimi kısıtlamalar getirebileceği belirtilmektedir. Ancak AİHM'e göre siyasi tarafsızlığı korumaya yönelik tedbirler söz konusu memurların işlevleri, rolleri ve özellikle vakanın özel koşulları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Davanın koşullarını ve iç

¹⁰⁵⁰European Court of Human Rights (ECHR) Grand Chamber, Case of Vogt v. Germany.

¹⁰⁵¹European Court of Human Rights (ECHR), **Ahmed and Others v. the United Kingdom- Judgement (Application no:22954/93)**, Strasbourg, 1998, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-6817&filename=002-6817.pdf>, (03.02.2019), Durmuş Tezcan, **Avrupa'da Düşünce Özgürlüğü**, Etki Yayıncılık, 2002, ss. 45-46.

¹⁰⁵² Cemil Kaya, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Sadakat Yükümlülüğü", **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayınları No:93, Ankara, 11.05.2017, (Sadakat Yükümlülüğü), s. 55.

mevzuatı göz önünde bulundurduğu kararında Dışişleri Bakanlığı memurlarının (diplomatların) siyasi görüşlerini kamuya açıklamaları sebebiyle görevlerine son verilmesini “*resmi sıfatlarını*” kullanmaları gerekçesiyle orantısız bulmadığı gibi AİHS md.10’un da ihlal edilmediği neticesine varmıştır¹⁰⁵³.

4.3.5.2. Hukukumuzda Kamu Görevlileri ve Düşünce Özgürlüğü Sorunu

AİHS’den hareketle mevcut hukuk sistemimizde kanaat ve düşünce hürriyeti herkese tanınan bir haktır (Any.md.25/1). Aynı şekilde “*herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına da sahiptir*” (Any.md.26/1). Bu anlamda kamu görevlisi konumundakiler de diğer herkes gibi düşüncelerini açıklama hürriyetine sahiptir. Ancak “herkese” nazaran kamu görevlileri açısından düşünce hürriyeti tabi olduğu kısıtlamalar sebebiyle beraberinde bir takım sorunlar getiren sınırlı bir özgürlük görünümündedir¹⁰⁵⁴. Sebebi ise ifade hürriyetinin sınırlarının, kamu görevlilerinin içinde bulunduğu özel durum ile mesleki statülerinin onlara yüklemiş olduğu yükümlülüklerle bağlı olarak değişkenlik gösterebilmesi ve daraltılabilesidir¹⁰⁵⁵.

Kamu görevlilerinin ifade hürriyeti mahkeme içtihatları bazında değerlendirildiğinde, yaklaşımı önem arz eden AYM’ye göre askerlerinde içinde bulunduğu kamu görevlileri toplumdaki diğer tüm bireyler gibi ifade hürriyetinden faydalanabilir. Bazı kamu görevlileri kategorilerinin ise ifade hürriyetine kimi kısıtlamalar getirilebilir. Ancak asker kişilerin “ödev ve sorumluluklarına” gönderme

¹⁰⁵³Söz konusu davada; “2008 yılında Ermenistan Başkanlık seçimlerinin hemen ardından muhalefet adayı Levon Ter-Petrosyan taraftarları bir takım protesto gösterileri düzenlemiştir. Dışişleri Bakanlığı’nda görevli olan 4 diplomat ise serbest ve adil seçimler için protestocuları desteklediklerini ifade eden ortak bir bildiri metni yayınlamışlar ve bunun üzerine görevden alınmışlardır.”

European Court of Human Rights (ECHR), **Karapetyan and Others v. Armenia Judgement (Application no:59001/08)**, Strasbourg, 2017, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22%22CASE%20OF%20KARAPETYAN%20v.%20ARMENIA%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%22CASE%20OF%20KARAPETYAN%20v.%20ARMENIA%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (03.02.2019).

¹⁰⁵⁴Tekin Akıllıoğlu, “Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz. Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243, Ankara, 1992, (Düşünce ve Anlatım), ss. 25, 27, 28; Hélène Pauliat, “Memurlar ve İfade Özgürlüğü”, çev. Tuğba Ballıgil, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz. Hayrettin Ökçesiz), Afa Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 269-270.

¹⁰⁵⁵Feyyaz Gölcüklü, “Avrupa İnsan Hakları Divanında Söz ve İfade Özgürlüğü”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı:2, 1980, s. 53.

de bulunarak askeri hiyerarşi kaidelerine uyma yükümlükleri bağlamında “kurumsal disiplinle uyumlu, sırrı ifşa etmeyen ve dengeli” bir şekilde ifade hürriyetlerini kullanmaları gerektiğini belirtmektedir¹⁰⁵⁶. Başka bir kararında ise askeri imkânların kullanılması yoluyla ve asker sıfatıyla “Cumhurbaşkanı, Hükümet üyelerini ve politikalarını eleştiren, siyasete dair görüşlerini açıkladığı konferanslar ile dinleyicilerin siyasi görüş ve tercihlerini etkilemeyi hedefleyen” eylemi siyasi propaganda şeklinde gerçekleşen suç kapsamında ele almıştır. Değerlendirmesi neticesinde askeri kişilerin siyaset ile ilişkilerinin kamu düzeni ile doğrudan alakalı olduğuna vurgu yaparak söz konusu suçu işleyen Kabadaş’a verilen cezanın ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamaya aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir¹⁰⁵⁷.

AYM’ye göre Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesinde istihdam edilen kamu görevlileri de düşünce özgürlüğüne sahiptir. Ancak “demokratik ve laik devlet olmanın bir gereği olarak tarafsızlığa gölge düşmemesi adına siyasi görüşlerin ve düşüncelerin dışında kalarak faaliyette” bulunmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle dini görevleri içinde ve dışında “herhangi bir siyasi parti lehine ve aleyhine faaliyette bulunmaları ile herhangi bir siyasi partiyi övücü ve yerici söylemlerde bulunmalarının” yasaklanmasını ve ifade özgürlüğüne sınırlanma getirilmesini kamu düzenini sağlama amacına aykırı bulmamıştır¹⁰⁵⁸.

Kimi durumlarda ise kamu görevlilerinin siyasi partilerce düzenlenen basın açıklamasına katılımlarının, siyasi parti lehine eylemde bulunma kapsamında değerlendirilip, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilip verilmeyeceği de tartışılmaktadır. Bu konuda kamu görevlilerinin yalnızca “dinleyici” olma sıfatıyla siyasi bir partinin düzenlediği basın açıklamasına katılımı açısından AYM’nin Hasan Güngör kararı önem taşımaktadır. AYM kararında AIHS md.10 ve 11 gereği diğer bireyler gibi kamu görevlilerinin de siyasi fikir ve tercihlere sahip olabileceğini,

¹⁰⁵⁶ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Adem Talas Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/12143, Karar Tarihi:16.11.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-12143.pdf>, (05.02.2019).

¹⁰⁵⁷ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Engin Kabadaş Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/18587, Karar Tarihi:6.7.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-18587.pdf>, (05.02.2019).

¹⁰⁵⁸ T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2016/7, Karar Sayısı:2017/171, Karar Tarihi:13.12.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/30.html>, (05.02.2019).

ülkenin problemleri ile ilgilenebileceğini belirtmiştir. Ancak demokratik toplumun gerekleri doğrultusunda kimi kamu görevlileri kategorilerinin örneğin; “ordu, emniyet veya başka bazı alanlarda” siyasi eylemlerde bulunmalarına sınırlandırmalar getirilmesinin mümkün olduğu da belirtilmiştir. Değerlendirme neticesinde dava konusu eyleme verilen disiplin cezasının “*demokratik toplumda gerekli olmadığına*” dolayısıyla ifade özgürlüğünü ihlal ettiği sonucuna varılmıştır¹⁰⁵⁹.

Danıştay da söz konusu karardan hareketle “dinleyici” sıfatıyla sadece basın açıklamasına katılım şeklinde vuku bulan eylemin, 657 sayılı DMK’nın kademe ilerlemesinin durdurulması yaptırımına tabi kıldığı “*siyasi parti yararına siyasi faaliyette bulunma*” (md.125/D-o) eylemi kapsamında değerlendirilmesine hukuki açıdan imkân bulunmadığına karar vermiştir. Bu durumda söz konusu karar dinleyici sıfatıyla siyasi partinin tertiplediği basın açıklamasına katılma eyleminin kamu görevlileri açısından artık disiplin cezası konusu olmayacağını göstermektedir¹⁰⁶⁰.

4.3.6. Siyasi ve İdeolojik Grev Yasağı

Grevi, toplu eylem ve hareketlerde bulunmayı açık bir şekilde yasaklayan 657 sayılı DMK’nın bu kapsamda yaptırıma bağladığı eylemler geniş bir düzenlemeye tabidir. Kanun siyasi ve ideolojik gayelerle “*kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozma*” ile “*boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, iş yavaşlatma ve grev*” vb. faaliyetlere katılımı ve teşviki (md.125/E-a) devlet memuriyetinden çıkarma yaptırımına bağlamıştır. Yaptırıma tabi eylemlere ilişkin 657 sayılı Kanun’da açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Örneğin; Kanun, kamu kurumlarında huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozucu eylemleri kınama yaptırımına tabi tutmaktadır. Söz konusu eylemlerin devlet memuriyetinden çıkarma yaptırımına tabi kılınması ise ideolojik ve siyasi gaye taşımalarına bağlanmıştır. Bu noktada hangi tür eylemlerin huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozacağı ise açıkça belirtilmemiştir. Ancak Karan’ın çıkarımından hareketle söz konusu eylemlerin, 657 sayılı DMK’nın

¹⁰⁵⁹T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Hasan Güngör Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/6152, Karar Tarihi:24.2.2016, Resmi Gazete Tarih/Sayı:1.4.2016/29671, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2013-6152.pdf>, (05.02.2016).

¹⁰⁶⁰ T.C. Danıştay 12. Dairesi, Esas No:2013/319, Karar No:2016/6344, **Danıştay Dergisi**, Sayı:144, 2017, ss. 29, 30, 31.

kamu görevlilerini tabi tuttuğu menfi ve müspet ödevlere uymamaları ve bunlara aykırı hareket etmeleri ile açıklanabileceğini söyleyebiliriz¹⁰⁶¹.

Konumuz açısından önem teşkil eden eylemler, ideolojik ve siyasi gayeler taşıyan “*boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, iş yavaşlatma ve grev*” gibi devlet memuriyetinden çıkarma yaptırımına tabi tutulan eylemlerdir. ILO denetim organlarına göre salt siyasi nitelikli grevler örgütlenme özgürlüğü ilkeleri kapsamında yer almamaktadır. Ancak sendikalar, hükümetin izlediği sosyo-ekonomik politikaları tenkit etmeyi hedefleyen protesto niteliğindeki grevlere başvurabilmelidirler (§ 520-545).¹⁰⁶² Ancak Türkiye siyasi grevlerin kanuna aykırı sayıldığı ülkeler arasında yer almaktadır¹⁰⁶³. Söz konusu kamu görevlileri olduğunda ise siyasi grev ayrı bir önem arz etmektedir.

Siyasi ve ideolojik grevde temel problem siyasi grevlerin çoğunlukla çalışma yaşamıyla bağdaştırılmayan bir endüstriyel eylem olarak kabul görmesi ve bu durumun hukuk ile uygulama arasında “gri bölge” olarak adlandırılan bir boşluğa sebebiyet vermesidir¹⁰⁶⁴. Bir diğer sorun ise uygulamada salt siyasi grevlerden ziyade siyasi, ekonomik ya da sendikal gayelerin girift olduğu grevlerin görülme sıklığının fazla oluşudur¹⁰⁶⁵. Özellikle bu durum işçilerin istihdam, sosyal yaşam ve çalışma standartlarına dair hükümet politikalarına gösterdikleri tepkinin grevin siyasi ve mesleki yönleri arasındaki ayrımı güçleştirmesinden kaynaklanmaktadır¹⁰⁶⁶. Nitekim doktrinde de vurgulandığı gibi grevin mesleki mi yoksa siyasi gaye mi taşıdığını ayırt etmek pratikte oldukça zordur¹⁰⁶⁷. Ancak doktrinde siyasi grevler yöneldikleri amaçlar bakımından “gerçek” ve “görünüşte” siyasi grevler olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır¹⁰⁶⁸. Bu ayrım iç içe geçen siyasi ve ekonomik gayeli grevleri ayırt etmeye açıklık getirmesi açısından önemlidir.

¹⁰⁶¹ Karan, ss. 133-134.

¹⁰⁶² ILO: Freedom of Association, (Digest), ss. 109, 110, 111, 112, 113.

¹⁰⁶³ ILO: International Labour Conference, (Human Face), s. 50.

¹⁰⁶⁴ International Labour Organization, **Background document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948 (No 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level (Revisited)**, Geneva, 23-25 February 2015, (2015), s. 28.

¹⁰⁶⁵ Sur, (Siyasi Grev), ss. 13-14.

¹⁰⁶⁶ International Labour Organization, (2015), s. 28.

¹⁰⁶⁷ Gernigon, Otero ve Guido, s. 15; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 158.

¹⁰⁶⁸ Narmanlıoğlu, (Grev Tipleri), s. 16; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701.

Gerçek siyasi grevler, doktrine göre politik nitelikli köklü bir değişikliği hedefleyen, dolayısıyla mesleki bir gaye taşımaktan uzak grevlerdir¹⁰⁶⁹. Kanun dışı addedilen söz konusu grevler, suç kapsamında düzenlemeye tabi birer eylem niteliği taşımaktadır¹⁰⁷⁰. Bundan dolayı güdülen siyasi amaç doğrultusunda hedefin siyasal iktidara yöneltilmesi greve siyasi bir nitelik kazandırarak onu sosyo-ekonomik bir amaca özgülenmiş grevlerden ayırmaktadır¹⁰⁷¹. Yarsuvat'ın belirttiği gibi gerçekte siyasi grevin varlığından söz edilebilmek ve mesleki amaç taşıyan diğer eylemlerden farkını ortaya koyabilmek için ilk olarak grevin doğrudan devlete yöneltilmiş olması gereklidir. İkinci olarak grev, çalışan-çalıştıran arasında vuku bulan toplu iş uyuşmazlığının dışında kalmalıdır. Ancak bu iki şart bir arada gerçekleştiğinde grevin siyasi olduğundan söz edilebilecektir¹⁰⁷². Bu anlamda doğrudan devlete yöneltilen aynı zamanda özünde çalışanların menfaatlerini koruma ve çalışma koşullarını iyileştirme gibi “mesleki” bir gaye taşımayan grevlerin bu kategoride yer aldığı bir gerçektir¹⁰⁷³.

Görünüşte siyasi grevde ana hedef çalışanların sosyal ve mesleki faydalarını sağlamak, problemlerini çözmek adına düzenlemelerde değişikliğe gitmektir. Bu nedenle bu tür grevde talepleri gerçekleştirmek doğrultusunda devlet ve karar verici kamu organları üzerinde bir baskı kurma durumu söz konusudur. Dolayısıyla mesleki amacın, siyasi amaçlara üstünlüğünün söz konusu olduğu bu tür eylemler siyasi grev olarak nitelendirilmezler¹⁰⁷⁴. Bu anlamda devleti veya öteki kamu otoritelerini hedefleyen her türlü grevin siyasi grev olduğunu söylemek yanlış olacaktır¹⁰⁷⁵.

Özellikle kimi durumlarda siyasi bir gaye taşımaksızın mesleki gayeye özgülenmiş bir grevin siyasi bir takım düşünceler içermesi mümkündür. Ancak bu durum devletin işveren sıfatının ön plana çıktığı durumlarda greve “siyasi” bir nitelik kazandırılmasını zorunlu kılmaz. Çünkü böyle bir durumda özellikle devlete yöneltilmiş “görünüşte bir siyasi grevin” varlığı söz konusudur¹⁰⁷⁶. Örneğin; işçilerin

¹⁰⁶⁹Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701; Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 159.

¹⁰⁷⁰Aydemir, (Lokavtın Sınırları), s. 102.

¹⁰⁷¹Talas, (Toplumsal Ekonomi), s. 349.

¹⁰⁷²Yarsuvat, ss. 354-355.

¹⁰⁷³Narmanlıoğlu, (Grev Tipleri), s. 15.

¹⁰⁷⁴Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701; Narmanlıoğlu, (Grev Tipleri), s. 17.

¹⁰⁷⁵Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 158; Narmanlıoğlu, (Grev), s. 172; Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701.

¹⁰⁷⁶Oğuzman, (İşveren İlişkileri), s. 158; Sur, (Toplu İlişkiler), ss. 419-420; Narmanlıoğlu, (Grev Tipleri), s. 18.

zam oranının arttırılmasını içeren ve mevzuat değişikliğini gerektiren taleplerle kamu otoritelerine baskı kurma gayesiyle gittikleri bir grev eğer “mesleki” amaç baskın ise artık siyasi oluşundan söz edilmeyecektir¹⁰⁷⁷. Bu durumda artık iş hukukuna dair amaç güden bir grevin varlığından söz edilebilecektir¹⁰⁷⁸. Aynı zamanda belirtilmelidir ki dünyanın birçok yerinde hükümet yönetiminin her seviyesinde bürokrasi ile karakterize edilen kamu hizmetlerinde ön plana çıkan aktörler hükümet ve işçilerdir. Hükümet genellikle bakanlıklar, işçiler ise devlet memurları ve kamu çalışanları sendikaları tarafından temsil edilmektedir¹⁰⁷⁹. Bu açıdan hükümetin, idarenin siyasi kanadını oluşturması ve karar verici pozisyonunda bulunması çalışma yaşamı ve daha iyi ücretler adına başvurulmuş grev eylemlerine ister istemez politik bir boyut kazandırmaktadır¹⁰⁸⁰. Dolayısıyla günümüzde işveren sıfatına da sahip olan “devlete” yöneltile her greve politik bir anlam yüklenmemeli ve grevin niteliğinden ziyade amacından hareket ederek doğru bir çıkarımda bulunulmalıdır.

Bu noktada hukukumuzda gerek işçiler gerek grev yasağının söz konusu olduğu kamu görevlileri açısından örnek olaylarda Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay’ın verdiği kararların belirleyiciliği önemlidir. Hukukumuzda kamu görevlisi olan sanıklar hakkında “kararları” etkilemek gayesiyle “kanun dışı grev yapma” suçu işledikleri iddiasıyla açılan davaya dair AYM’nin 2008 tarihli kararı¹⁰⁸¹ siyasi grev kavramına getirdiği açılım açısından önemlidir¹⁰⁸². Söz konusu olayda tarafını kamu görevlilerinin de oluşturduğu sanıklar, hükümetin hazırladığı ve Meclis gündemine taşınması bahsi geçen “Emeklilik yasa tasarısını” protesto gayesiyle KESK’in kararı üzerine 1 gün süren iş bırakma eylemi gerçekleştirmişlerdir. 2822 sayılı Kanun md.73/3 ile 765 sayılı TCK md.236 gereği sanıkların “kanun dışı grev yapma” suçu işledikleri yönünde karar verilmiştir. Sanıklar ise söz konusu kanunların Anayasa’nın kimi maddelerine aykırılığı sebebiyle iptal davası açmışlardır. Önüne gelen davayı

¹⁰⁷⁷Narmanlıoğlu, (Toplu İş İlişkileri), s. 701.

¹⁰⁷⁸Tunçomağ ve Centel, s. 454.

¹⁰⁷⁹Casele ve Tenkorang, ss. 2-3.

¹⁰⁸⁰Kupferberg, s. 695.

¹⁰⁸¹**T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı:2002/71, Karar Sayısı:2008/44, Karar Günü: 17.1.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:3.4.2009/27189, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-10.htm>, (2002/71), (05.07.2018).

Söz konusu davada 2822 sayılı TSGLK md.73/3 fıkrasının iptali istenmiştir. **Madde 73/3:** “Bu maddede belirtilen kanun dışı greve katılanlar altı aydan az olmamak üzere hapis ve onbin liradan az olmamak üzere ağır para cezasına mahkûm edilirler.”

¹⁰⁸²Sur, (Siyasi Grev), s. 20.

uluslararası normları göz önünde bulundurarak değerlendiren AYM, Anayasa'nın yasakladığı “siyasi grev” yorumundan ziyade eylemi konusu ve amacı bakımından ele alarak oldukça dar kapsamlı bir siyasi grev tanımı yapma yoluna gitmiştir¹⁰⁸³.

AYM'ye göre işçilerin emekliliğine dair hükümleri içeren yasa tasarısı sendika üyelerinin sosyo-ekonomik çıkarlarını doğrudan ilgilendirmektedir. Bu çıkarımdan hareketle “devletin işveren” olduğu durumlarda mesleki amaçlı grevlere katılımı yasaklayan 2822 sayılı Kanun'un md.73/3 fıkrasının Anayasa'nın 54'ncü maddesi de dâhil kimi hükümlerine uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline karar vermiştir¹⁰⁸⁴. Nitekim mesleki gayenin baskın olduğu ve toplu iş sözleşmesinin yapım süreci dışında vuku bulan iş bırakma eylemini “saf siyasi grev” kategorisinde değerlendirmedeği gibi ne siyasi olarak nitelendirmiş ne de grev olarak tanımlamıştır¹⁰⁸⁵. Aynı şekilde eylemi prosedüre uygun olarak vuku bulmadığı için ne “kanuni” grev dâhilinde ne de Anayasa md.54'ün iki ve yedinci fıkralarında belirtilen yasaklar dâhilinde değerlendirmiştir. AYM'ye göre iş bırakma eylemi çalışma şartlarını iyileştirmek ve sosyo-ekonomik menfaatleri koruma gayesiyle gerçekleştirilen ve özgürlükler bağlamında ele alınması gereken düşünce açıklaması biçiminde vuku bulan bir toplu eylemdir¹⁰⁸⁶. Nitekim AİHS, Avrupa Sosyal Şartı ve ILO normlarına göre işçilerin sosyo-ekonomik durumları üzerinde etkisi olan uygulamalara karşı gerçekleştirdikleri kısa süreli protesto eylemleri salt siyasi bir amaç taşımadıkları sürece yasaklanmamalıdır¹⁰⁸⁷.

Siyasi nitelikli grev konusunda bir diğer önemli karar 2010 Anayasa değişikliği sonrası 2012 yılında “Hava-İş Sendikası”na “Türk Hava Yolları”nda gerçekleştirilen grev üzerine Yargıtay 22. Hukuk Dairesi'nin verdiği kararlardır. Söz konusu olayda toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sürerken bir grup işçi TBMM'de hava taşımacılığı alanında grevi yasaklamayı içeren kanun değişikliğiyle ilgili teklifi protesto etmiştir. Bu doğrultuda 29.05.2012'de 03.00-24.00 saatlerini kapsayan zaman diliminde işe gitmeyerek toplu eylem yapmışlardır. Yargıtay eylemi uluslararası hukuk bağlamında yapılış amacı ve şekli itibarıyla değerlendirmiştir. Yargıtay'a göre eyleme hukuka

¹⁰⁸³Melda Sur, “Siyasi Grev Konusunda Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri”, **Osman Güven Çankaya'ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, 2010, (Anayasa Mahkemesi), s. 247; Sur, (Siyasi Grev), ss. 20-21.

¹⁰⁸⁴Sur, (Anayasa Mahkemesi), ss. 247-248; Sur, (Siyasi Grev), ss. 20-21.

¹⁰⁸⁵Sur, (Siyasi Grev), s. 21; Ahmet Mert Duygun, “Kamu Görevlilerinin Politik Grev Hakkına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Hukuk Defteri Dergisi**, Sayı:9, 2017, ss. 13-14.

¹⁰⁸⁶T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, (2002/71).

¹⁰⁸⁷Gülmez, (Toplu Eylem), s. 236.

uygun grev için gerekli şartlar vuku bulmadan gidildiği için eylem niteliği itibariyle kanun dışı grevdir. Ayrıca işçi statüsündeki çalışanların sosyo-ekonomik çıkarlarını ilgilendiren söz konusu grevi “muhatap” ve yöneldiği gaye bakımından da değerlendirmiştir. Yöneldiği hedef yasama organı olduğu ve onun yapacağı bir kanun değişikliğini önleme gayesi baskın olduğu için söz konusu eylemi siyasi grev olarak tanımlamıştır¹⁰⁸⁸. Doğan ve Tuncay’ın her iki karara ilişkin incelemelerde vurguladığı gibi işe gitmeme şeklinde gerçekleşen protesto eylemi salt siyasi grev özelliği taşımamaktadır. İşçilerin sosyo-ekonomik çıkarlarını gözetme gayesine hizmet eden mesleki amacın baskın olduğu bir eylemdir¹⁰⁸⁹. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi’nin siyasi grev yönünde verdiği karar, eylemin barışçıl olmasına dair aradığı kriterlerdeki yaklaşıma benzer bir şekilde isabetli değildir. Yargıtay’ın uluslararası normları dikkate almasına rağmen uygulamadığı ve yerindenlik yönünden tartışmalı olan kararlarına konu olan eylem amacı itibariyle incelendiğinde uluslararası alanda olduğu gibi örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilen bir eylem olarak ele alınmalıdır.

Çalışmamız açısından açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer mesele kamu görevlileri sendikacılığındaki gelişmeyle birlikte gündeme gelen siyasi grev meselesi gibi ayrı bir öneme sahip olan sendika-siyaset ilişkisidir.

4.4. KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKALARI-SİYASET İLİŞKİSİ

Günümüzde kamu görevlileri sendikacılığındaki gelişmeye paralel olarak “grev hakkı” gibi sendikal hak taleplerini, sendikaların siyaset hakkı taleplerinin izlediği bir aşamaya gelinmiştir¹⁰⁹⁰. Siyasi faaliyette bulunmak ise salt siyasi partilere özgü bir faaliyet olmaktan çıkarak, etki ve fonksiyonları itibariyle sendika ve meslek kuruluşları gibi sosyal ve gönüllü kuruluşları kapsayan yeni bir boyut kazanmıştır¹⁰⁹¹. Tartışma konusu olan ve üzerinde uzlaşıya varılamayan “sendika-siyaset” ilişkisi ise

¹⁰⁸⁸T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2013/20697, Karar No:2013/20460, Tarihi:29.03.2013, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:42, 2014, ss. 268, 269, 270, 271; T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2013/7515, Karar No:2013/10949, Tarihi:14.05.2013, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:38, 2013, ss. 615, 617, 618.

¹⁰⁸⁹Doğan, ss. 323, 324, 325; Tuncay, (Karar İncelemesi), s. 278.

¹⁰⁹⁰ Alpaslan Işıklı, **Sendikacılık ve Siyaset**, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, (Sendikacılık ve Siyaset), s. 43.

¹⁰⁹¹Kapani, (Politika Bilimi), ss. 148, 153, 211; İlter Turan, **Siyasal Demokrasi, Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, Türkiye Belediye-İş Sendikası Yayını, İstanbul, 1987, s. 44.

işçi sendikalarını aşarak kamu görevlileri sendikalarını kapsayan bir hal almıştır. Nitekim kamu yönetiminin temel yapı taşı olarak görülen “siyasi tarafsızlık” ilkesinden hareketle kamu görevlileri sendikalarının “apolitik” ve “tarafsız” bir sendikacılık anlayışıyla hareket etmesini beklemek bu durumda bir yanılga olacaktır¹⁰⁹².

Gely ve Chandler’e göre siyasal katılım talebi bastırılan kamu görevlilerinin alternatif katılım yolu arayışına girmeleri kaçınılmazdır. Sendikalar bu konuda onlara siyasi bir takım faydalar getirerek hem seslerini duyurmalarına imkân tanımakta hem de siyasi açıdan onları motive etmektedir¹⁰⁹³. Sendikal hakları gibi siyasal hakları da bir takım yasak ve kısıtlamalara tabi olan kamu görevlilerinin siyasal katılma taleplerinin sendikalaşmayla birlikte görünürlük kazandığı yapılan araştırmalarca tespit edilmiştir. Isparta’da yapılan bir araştırma, sendikaların kamu görevlilerinin siyasal görüşlerini dile getirmelerine aracılık ettiğini göstermektedir. Araştırmaya göre sendikaya üye olunan sürenin uzamasına bağlı olarak sendika üyesi kamu görevlilerinin siyasal ilgileri ile katılım isteklerinin arttığı tespit edilmiştir. Ayrıca sendika üyesi kamu görevlileri, sendikalı olmayanlara göre siyaset ile ilgili konularda etkili olmak istemektedirler. Bu anlamda “siyasal katılma” ve “siyaset ile ilgili konularda etkili olma isteği” kamu görevlileri sendikalarına üyeliğinde sebeplerinden biridir¹⁰⁹⁴.

Uygulamada kamu görevlileri özelinde tarafsızlık ilkesinin belirleyiciliği, işverenin bizzat siyasi bir alanda varlık göstermesi ve konfederasyonlara hâkim olan siyasi farklılaşma işçilerle kıyaslandığında sendika-siyaset ilişkisini tartışmalı bir boyuta taşımaktadır¹⁰⁹⁵. Diğer yandan 657 sayılı DMK’nın getirdiği yasakların etkisi göz ardı edilemeyeceği gibi 4688 sayılı Kanun’un sendika-siyaset ilişkisine yaklaşımı da ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü sendikaların siyaset ile ilgilenmeleri mesleki çıkarlarını savunmak adına kendi programlarını oluşturma hakkına sahip olmalarının

¹⁰⁹² Işıklı, (Sendikacılık ve Siyaset), s. 123.

¹⁰⁹³ Rafael Gely ve Timothy D. Chandler, “Restriction Public Employees’ Political Activities: Good Government or Partisan Politics”, **Houston Law Review**, (Partisan Politics), Cilt:37, 2000, s. 819.

¹⁰⁹⁴ Üsâme Öz, **Bir Siyasal Katılma Aracı Olarak Memur Sendikaları: Isparta Örnek Olayı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2010, ss. 126, 127, 128, 131, 133.

¹⁰⁹⁵ Mehmet Merve Özaydın ve Ercan Han, “Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin Sendika-Siyaset İlişkisine Yönelik Yaklaşımları Üzerine Bir Alan Araştırması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2014, s. 57.

bir gereğidir. Dolayısıyla sendikaların belirledikleri amaçların tanıtımı doğrultusunda gerçekleştirecekleri siyasal faaliyetlere getirilecek genel yasaklayıcı hükümler sendikaların hareket olanaklarını kısıtladığı gibi örgütlenme özgürlüğü ilkelerine de aykırı olacaktır¹⁰⁹⁶. Uygulamada kamu görevlileri sendikalarının siyasal ile ilişkisinin seyrini açıklığa kavuşturmak amacıyla genel olarak sendikaların faaliyetlerine, sendika-siyaset ilişkisine ve ülkemizdeki gelişmelere bakılmalıdır.

4.4.1. Sendikaların Siyasi Faaliyetleri

Kolektif sendika özgürlüğünün bir neticesi olan sendikal faaliyet kavramı sendikaların amaçlarına ulaşmalarına aracılık eden ve kanun yoluyla tanınan sosyal, ekonomik ve siyasal faaliyetler bütünüdür¹⁰⁹⁷. Bu anlamda sosyal, ekonomik ve siyasal işlevlerle donatılan örgütlenmeler olan sendikaların konumuz için önem arz eden siyasal faaliyetleridir¹⁰⁹⁸. En genel anlamıyla siyasal faaliyet kavramı, “siyasal otoriteyi elde etme, onu yıkmak ya da aldığı bazı kararları değiştirme veya uygulamadan kaldırma gayesine hizmet eden eylemler bütünüdür”¹⁰⁹⁹. Sendikaların faaliyetlerini serbest bir şekilde belirlemeleri sendika özgürlüğünün bir gereği olsa da bazı faaliyetlerinin yasaklandığı, kontrol altına alındığı ya da belli meslek ve hizmet gruplarında kısıtlamalara tabi tutulduğu görülmektedir. Sendikaların siyasal faaliyetleri bu kategoride yer almaktadır. Ancak kimi durumlarda faaliyetlerin sosyal, ekonomik ve siyasal yönlerini birbirinden ayırt etmenin güç olabildiği, bunların iç içe geçtiği durumlarda olabilmektedir. Kimi durumlarda ise iktisadi ve sosyal faaliyetlerin siyasal boyutlar taşıdığı görülebilmektedir¹¹⁰⁰. Bu durum hem dar hem de geniş bir anlamsal niteliğe sahip olan siyasal faaliyet kavramının iki boyutuna açıklık getirmeyi gerektirmektedir¹¹⁰¹.

Dar anlamda siyasal faaliyet kavramı, sendikaların ideolojilerine yakın gördükleri siyasal partilerle hem organik hem de yardımlaşma ilişkisi içerisine

¹⁰⁹⁶ ILO Freedom of Association, (Digest), ss. 104-105.

¹⁰⁹⁷ Mahiroğulları, (Türkiye’de Sendikacılık), s. 36.

¹⁰⁹⁸ Sabahaddin Zaim, “Kolektif Pazarlık Sisteminin Mahiyeti ve Prensipleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:12, 1961, s. 1; Tekin Akgeyik, “Sendika-Siyaset İlişkisi (Karşılaştırmalı Modeller Açısından)”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:3, Sayı:3, 1994, s. 77.

¹⁰⁹⁹ Işıklı, (Sendikacılık ve Siyaset), s. 121; Akgeyik, s. 78.

¹¹⁰⁰ Talas, (Sendika Hürriyeti), ss. 30, 32, 39.

¹¹⁰¹ Işıklı, (Sendikacılık ve Siyaset), s. 121; Akgeyik, s. 78.

girmeleridir. Bu tür ilişkilerde siyasi işlevleriyle ön plana çıkan sendikaların belirli bir siyasi partinin baskısıyla siyasi faaliyette bulunmaları ve siyasi yaşamın bir parçası haline gelmeleri durumu söz konusudur. Ancak sendikaların üyelerinin mesleki menfaatlerini gerçekleştirmek adına sosyal ve ekonomik işlevleriyle ön plana çıktıkları, mevcut siyasi yapıyı değiştirme gayesi gütmedikleri ve siyasi partiler ile organik ilişki kurmalarının söz konusu olmadığı etkinlikler geniş anlamda siyasi faaliyet tanımına girmektedir¹¹⁰². Sendikaların geniş ya da dar anlamda siyasi faaliyetlerde bulunmaları sendika-siyaset ve siyasi parti ilişkilerinde bulundukları konumu belirlemeye yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda sendika-siyaset ve siyasi partilerle ilişkileri ve nedenlerine açıklık getirilmelidir.

4.4.2. Sendika-Siyaset İlişkisi ve Nedenleri

Siyasal yaşamda birer baskı grubu olan sendikalar ile siyasi partiler siyasal eylemlerde bulunma süreleri ve amaçları bakımından farklılık göstermektedir. Siyasi faaliyette bulunma siyasi partiler için “süreklilik” arz ederken, sendikalar için “geçici ve süreklilik arz etmeyen” bir eylemdir. Yönelindikleri amaçlar bakımından ise siyasi partiler siyasi otoriteyi ele geçirme ve kullanma gayesiyle kurulmaktadır. Emekçi kesimlerin mesleki menfaatlerini geliştirmek gibi bir gaye ile kurulan sendikalar ise siyasi otoriteyi dolaylı olarak dışardan etkilemek suretiyle kendi lehlerine kararlar alınması ya da aleyhteki kararlardan geri adım atması adına hareket etmektedir¹¹⁰³.

Sendika-siyasi parti ilişkisi ise ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte siyasal rejimin niteliği, mevzuat ve sendikaların siyasi faaliyet isteğine bağlı olarak üç model üzerinden değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki olan bağımsız model, sendikalar ile siyasi partilerin birbirinden bağımsız olduğu, organik ilişki kurmadığı, sendikaların geniş manada siyaset anlayışı benimsedikleri bir modeldir. Dar anlamda siyaset anlayışı benimseyen sendikaların siyasi partilerle ilişkileri ise bağımlı ve ara bağımlı modellerle açıklanmaktadır. Bağımlı modelde, sendikaların hem siyasi partilere bağımlı olmaları hem de onların güdümünde olmaları söz konusudur. Ara

¹¹⁰² Akgeyik, ss. 78-79; Adnan Mahiroğulları, **1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2000, (1980 Sonrası), ss. 117.

¹¹⁰³ Kapani, (Politika Bilimi), ss. 214-215; Turan, ss. 44, 45, 50; Mesut Gülmez, “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:28, Sayı:2, 1995, (Siyasal Etkinlik), ss. 34, 35, 36.

bağımlı model ise sendikaların, ortak gayelerle sadece belirli bir siyasi parti ile ilişki kurdukları ancak tamamen ona bağımlı olmadıkları bir anlayışa dayanmaktadır¹¹⁰⁴.

Belirtilmelidir ki sendika-siyaset ilişkisinde sendikaların siyasallaşarak amaçlarından uzaklaşmaları ve siyasi partilerin yan örgütlerine dönüşmeleri istenmeyen bir durumdur. Nitekim siyasallaşma vasıtasıyla sendikaların siyasal partiler ile organik bir bütünleşme içine girmeleri ve onlara göre örgütlenmeleri üyelerini temsilden uzaklaşmalarına, güç kaybetmelerine ve kitleselliklerini yitirmelerine yol açabilir¹¹⁰⁵. Ayrıca bu durum sendika üyeleri arasındaki birlik ve dayanışmayı da bozabilir. Bu nedenle sendikaların partilerüstü siyaset anlayışı benimsemeleri arzu edilmektedir. Partilerüstü siyaset anlayışı, dar anlamda sendikaların siyasi partiler ile organik bir ilişki içine girmemelerini, geniş anlamda ise siyasi partiler ve işverenler karşısında bağımsız olmalarını ifade etmektedir¹¹⁰⁶.

Uygulama, partilerüstü siyaset anlayışının tersi yönünde gelişmekte ve yukarıda belirttiğimiz bağımsız model kamu görevlileri sendikaları açısından geçerlilik göstermemektedir. Çünkü ortak amaç ve eylemler birer baskı grubu olan siyasal partiler ile sendikaların etkileşimde bulunmalarını ve ilişki kurmalarını kaçınılmaz kılmaktadır¹¹⁰⁷. Nitekim sendikalar üyelerinin mesleki hak ve çıkarlarını savunma doğrultusunda sosyal ve ekonomik işlevler ile donatılsalar dahi gönüllülük karşısı bir ortamda faaliyette bulunmaları onları ister istemez siyasetin bir parçası yapmaktadır. Diğer yandan gerek toplu pazarlık ve siyasal faaliyetler vasıtasıyla kamu politikalarını, gerek baskı grubu vasfıyla siyasi iktidarın politikalarını etkileyerek amaçlarına ulaşmak ve üyeleri lehine kazanımlar elde etmek istemeleri onları siyasetin içine çekmektedir¹¹⁰⁸. Bu anlamda siyasi katılım kanalının tıkalı ve sınırlı olduğu kamu görevlileri sendikalarının siyaset ile ilişkisinde belirleyici iki neden bulunmaktadır. İlk neden ekonomik ve mesleki bir takım gayelerle sendikaların üyelerinin hak ve

¹¹⁰⁴ Mahiroğulları, (1980 Sonrası), ss. 114, 115, 118, 119, 121.

¹¹⁰⁵ Mine Başbayraktar Taşkın, **Türk Anayasal Düzeninde Sendika Kurma Hakkı**, Adalet Yayınları, Ankara, 2006, s. 51; Erkan Aydanoglu, **Dünyada ve Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişkisi**, Kültür Sanat-Sen Yayını, Ankara, 2011, ss. 14, 15, 16.

¹¹⁰⁶ Erdoğan Balcı, “Partilerüstü Politika ve Türk Sendikacılığı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:24, 1972, ss. 224-226.

¹¹⁰⁷ Kapani, (Politika Bilimi), s. 215.

¹¹⁰⁸ Rüçhan Işık, “İngiliz İşçi Sendikalarının Siyasal Faaliyetleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, 1966, (Siyasal Faaliyetleri), ss. 105-106; Gülmez, (Siyasal Etkinlik), ss. 34-35; Andrew J. Taylor, **Trade Union And Politics: Comparative Perspective**, Macmillan Education, USA, 1989, ss. 1, 36, 179.

menfaatlerini gerçekleştirme istekleridir. İkinci neden ise sendikaların benimsedikleri ideoloji ve siyasi görüş bakımından kendilerine yakın gördükleri siyasi partilerle ilişkiye sevk eden siyasi ve ideolojik tutumlardır¹¹⁰⁹.

Toplu pazarlık ya da seçim yoluyla hükümeti etkilemenin dışında hak ve menfaatleri geliştirme isteği kamu görevlileri sendikalarını lobicilik faaliyetlerine yönlendirmektedir. Böylelikle çalışma yaşamlarını ilgilendiren politikalar söz konusu olduğunda yasakoyucuları ve düzenleyicileri etkilemeleri, siyasi partiler ve politikacılar ile ilişki kurmaları mümkün olabilmektedir. Grev hakkının tanınmadığı ve toplu sözleşme sürecinde ücretler ile çalışma koşullarına dair beklentiye karşılayamadığı düşünüldüğünde üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma isteği sendikaları bu tür siyasi faaliyetlere yönlendirmektedir. Özellikle toplu sözleşme sürecinde politika yapıcılara olan yakınlık ve erişim kolaylığı da bir katılım aracı olan lobicilik faaliyetlerini kolaylaştırmaktadır. Ancak DiSalvo'nun belirttiği gibi lobicilik faaliyetlerinin politikalar üzerindeki etkisi ve başarısını ölçmek oldukça zordur¹¹¹⁰.

Marksist, dini ve milliyetçi ideolojiler ise sendikaları siyaset ile ilişkiye sevk eden ideolojik ve siyasi tutumlar arasında yer almaktadır¹¹¹¹. Belirtilmelidir ki siyasi partilerdeki ideolojik ayrışma sendikalarda da söz konusudur. Kamu görevlileri de kişisel ideolojilerine yakın sendikalara üye olmaktadır. Ancak kendi siyasal hedeflerinin hayata geçirilmesi adına kamu görevlileri sendikacılığında kurulacak bir sendika-siyasi parti ilişkisinin ideoloji üzerinden şekillenen sendikaların varlık bulması tehlikesiyle sonuçlanabileceği gerçeği göz ardı edilmemelidir¹¹¹². Özellikle eğitim kolunda örgütlü sendika üyelerinin katıldığı bir araştırmada sendikalara olumlu bakılmaması ve “sendika-siyaset” ilişkisine dair veriler ile ulaşılan sonuçlar bunu desteklemektedir. Araştırmaya göre sendikaların belirli bir ideolojinin temsilcisi olmaları ve siyasi partilerin yan dalı gibi hareket etmeleri üye sayısında azalma ve üyelerin dönemler itibarıyla ideolojik birtakım baskılara maruz kalmaları gibi sendikal

¹¹⁰⁹Özaydın ve Han, s. 61.

¹¹¹⁰Daniel DiSalvo, **Government Against Itself: Public Union Power and Its Consequences**, 1st Edition, Oxford University Press, New York, 2015, ss. 111-112.

¹¹¹¹Özaydın ve Han, s. 61.

¹¹¹²Özaydın ve Han, s. 61.

sorunlar ile sonuçlanmaktadır. Aynı zamanda sendikaların herhangi bir siyasi kimliğe sahip olmaları da üyelerin bakış açısını olumsuz yönde etkilemektedir¹¹¹³.

Salt hak ve menfaatler ile siyasi ve ideolojik tercihler sendika-siyaset ilişkisinde belirleyici değildir. Aynı zamanda kamu görevlileri sendikalarının siyasi faaliyetlerinin belirleyicileri arasında siyasi çevrenin yarattığı olumlu etki, toplu pazarlığın gücü, yasal faktörler ve yasama faaliyetlerini sıralamak mümkündür. Sendikaları siyasi olarak aktif hale getirmede olumlu bir siyasi çevrenin varlığı inkâr edilemez. Bu durumda siyasi çevrenin olumlu ya da olumsuz oluşu kamu görevlileri sendikalarının katılımlarını etkileyecektir. Bunun yanında siyasi faaliyetler toplu pazarlık sürecinin birer tamamlayıcısı ya da alternatifi olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹¹⁴. Özellikle kamu istihdamında toplu pazarlık sürecinin siyasi güçler tarafından şekillendirilen bir hükümet karar verme süreci olması onu özel sektör toplu pazarlığından ayırmaktadır. Ayrıca özel sektörde toplu pazarlık işgücü piyasasını, kamu istihdamında ise siyasi süreçleri yeniden tanımlamaktadır¹¹¹⁵. Böyle bir ortamda grev hakkının tanınmadığı kamu görevlileri sendikalarının toplu pazarlık yoluyla ulaşamayacakları hedeflere erişmede siyasi faaliyetlere güvenlerinin artması mümkündür. Diğer taraftan sendikalar siyasi faaliyetler vasıtasıyla toplu pazarlık masasında yetkilileri etkileyerek toplu pazarlık gücünü arttırmak isteyebilir. Pazarlık gücünün artışı da ancak hem sendikalaşmalarını hem de toplu pazarlık haklarını koruyan bir yasanın varlığı halinde mümkündür. Yasama faaliyetleri bazında ise katılımı sağlayan grev faaliyetidir. Grev bu noktada hükümet yetkilileri üzerinde sendikaların talep ettiği imtiyazların tanınması noktasında “baskı” aracı görevi görmektedir¹¹¹⁶. Ancak ülkemizde kamu istihdamında toplu pazarlık grev hakkından yoksun dolayısıyla taleplerin imtiyaza dönüşmesinde tartışmalı bir nitelik taşımaktadır.

¹¹¹³Hatice Güneş Karaman ve Çetin Erdoğan, “Türkiye’deki Eğitim Sendikalarına Yönelik Bir İnceleme: Amaçlar, Beklentiler ve Sorunlar”, **Sakarya University Journal of Education**, Cilt:6, Sayı:2, 2016, ss. 131, 132, 133.

¹¹¹⁴ Timothy D. Chandler ve Rafael Gely, “The Determinants of Public Employee Unions’ Political Activities”, (Ed. Paula B. Voos), **Industrial Relations Research Association Series Proceeding of The Forty-Seventh Annual Meeting**, Washington D.C., 6-8.01.1995, (Activities), ss. 296, 297, 302.

¹¹¹⁵ Clyde W. Summers, “Public Employee Bargaining: A Political Perspective”, **Yale Law School Faculty Scholarship Series**, Cilt:1, Sayı:1, 1974, s. 1156.

¹¹¹⁶ Chandler ve Gely, (Activities), ss. 297-302.

Sonuç olarak denilebilir ki siyasi faaliyetler sendikaların birincil işlevleri değildir ve amaçları yerine geçmemektedir. Ancak kamu görevlileri sendikalarının savunuculuk ve temsil işlevlerinin güçlendirilmesinde araç işlevi görebilmektedirler¹¹¹⁷. Kamu görevlileri sendikaları açısından bu konuya açıklık getirmek için sendika-siyaset ilişkilerinin ülkemizdeki gelişimine bakılmasında fayda bulunmaktadır.

4.4.3. Uygulamada Sendika-Siyaset İlişkisinin Gelişimi

4.4.3.1. 1965-2001 Yılları Arasında Sendika-Siyaset İlişkisi

Ülkemizde kamu görevlileri sendikalarının kuruldukları ilk andan itibaren yasal düzenlemelerin barındırdığı kısıtlamalar ve yasaklar ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle sendika-siyaset ilişkileri de “yasakçı” bir çerçevede tezahür etmiştir¹¹¹⁸. Kamu görevlileri sendikacılığının ilk evresinde genel grev yasasına benzer bir şekilde genel “siyaset yasasının” çerçevesi de dönemin özgürlükçü anlayışına tezat bir yaklaşımı benimseyen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun “yasak faaliyetleri” düzenleyen 14’ncü maddesi ile çizilmiştir¹¹¹⁹. Söz konusu maddeye göre memur sendikaları;

*“a-Herhangi bir suretle siyasi faaliyette bulunamazlar,
b-Siyasi partilerden ve onlara bağlı teşekküllerden, 15 Temmuz 1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanununa göre veya Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu gereğince kurulan veyahut kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu vasfını taşıyan işçi ve işveren mesleki teşekküllerinden herhangi bir suretle maddi yardım kabul edemez; onlara maddi yardım yapamaz ve onların teşkilatı içinde yer alamazlar;
c-Bir siyasi partinin adı altında kurulamazlar;
d-Hiçbir siyasi teşekkülün leh ve aleyhinde herhangi bir davranışta bulunamazlar”*¹¹²⁰.

Apolitik bir sendikacılık anlayışını öngören siyaset karşıtı düzenlemenin getirdiği yasak oldukça geniş kapsamlıdır. Kanun aynı zamanda “Devlet personel teşekkülleri mensuplarından siyasi partilere kayıtlı olanların, bu teşekküllerin

¹¹¹⁷Chandler ve Gely, (Activities), s. 303.

¹¹¹⁸ Gülmez, (Siyasal Etkinlik), s. 35.

¹¹¹⁹Mahiroğulları, (Türkiye’de Sendikacılık), s. 226.

¹¹²⁰ 624 sayılı Kanun Madde 14.

organlarında ve yönetim, denetim ve temsil görevlerinde bulunmalarını” da yasaklamıştır (md.15). Sendika-siyaset ilişkisine herhangi bir sınır ve yasak getirmeyen 1961 Anayasası’nın yarattığı özgürlükçü ortam, işçi sendikalarının politikaya katılma yönündeki eğilimlerini arttırırken, önceki yasal düzenlemelere kıyasla 274 sayılı Kanun’da da bu konuda katı bir yaklaşım benimsenmemiştir¹¹²¹. Siyasi partilerle organik bir bağ kurmalarına izin vermemek adına 274 sayılı Kanun, işçi sendikalarına yalnızca “*siyasi partilerden yardım almayı, onlara yardım etmelerini ve teşkilatları içerisinde yer almalarını yasaklarken*” (md.16)¹¹²² Gülmez’in de belirttiği gibi 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun gerek siyasal faaliyetler gerek siyasi parti-sendika ilişkisini yasaklayan hükümleri geneli itibariyle hem dar hem de geniş anlamda bir siyaset yasağı getirmektedir¹¹²³.

657 sayılı DMK’nın bireysel, 624 sayılı Kanun’un örgütsel düzeyde getirdiği siyaset yasağı nedeniyle kamu görevlileri sendikaları, sendikalaşmalarının ilk evresinde “sınırlı” düzeyli bir siyasal katılım gerçekleştirmiştir¹¹²⁴. 1965-1971 yıllarında ise “siyasal talepleri” doğrultusunda birer baskı grubu işleviyle ön plana çıkmışlardır. Özellikle bu dönemde gerek köktenci bir tutuma sahip Türk-Persen’in karışık düzene yönelik siyasal talepleri ve hükümet karşıtlığıyla ön plana çıkması, gerek güçsüz bir görünüm arz eden memur sendikalarının idareyi hedefleyen eylemleri yapıcı bulunmamıştır¹¹²⁵. Nitekim siyasi faaliyette bulundukları ve siyaset yasağına rağmen sendikalar vasıtasıyla memurları siyasetin içine çektikleri gerekçeleriyle 1971 yılında yalnızca memur sendikalarına değil aynı zamanda siyasal eylemde bulunma imkânlarına da son veren düzenlemelere gidilmiştir¹¹²⁶. Bu yöndeki adım 1488 sayılı Kanun ile başlığı değiştirilerek memur statüsünde çalışanlara siyasi partilere girmeyi yasaklayan ve bunu anayasal kurala bağlayan md.119 ile atılmıştır¹¹²⁷.

1965-71 yılları kamu görevlileri sendikalarının, 1971-1980 yılları ise kamu görevlileri derneklerinin baskı grubu fonksiyonuyla ön plana çıkarak siyasal alanda

¹¹²¹ Aziz Çelik, **Vesayetten Siyasete Türkiye’de Sendikacılık (1946-1967)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, (Vesayetten Siyasete), ss. 324, 325, 327.

¹¹²² Tuncay ve Kutsal, s. 136.

¹¹²³ Gülmez, (Siyasal Etkinlik), s. 45.

¹¹²⁴ Özgül Özkan, “Türkiye’deki Memur Sendikaları ve Siyasal Katılma”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2, 1997, s. 40.

¹¹²⁵ Tutum, (Memur Güvenliği), ss. 131-132; Şaylan, s. 150.

¹¹²⁶ Işıklı, (Sendikacılık ve Siyaset), s. 502; Gülmez, (Türkiye’de ve Dünya’da), ss. 97-99.

¹¹²⁷ Erdem, s. 119; Gözübüyük ve Kili, s. 206.

varlık gösterdikleri bir dönemdir. Bu dönemde toplumsal ve mesleki talepleri sebebiyle siyasete alakalarında artış olan kamu görevlileri siyasal sürece doğrudan dernekler, dolaylı olarak ise siyasi partiler vasıtasıyla dâhil olmuştur. Dernekler düzenledikleri toplu gösteriler, yayınladıkları kitapların yanı sıra siyasi parti temsilcileriyle yaptıkları görüşmeler ile hem siyasal eğilimlerini dile getirmişler hem de izlenen siyasal politikalara karşı tutumlarını göstermişlerdir. Bu tür faaliyetleri ile siyaset yasağına tabi olan kamu görevlilerinin siyasal görüşlerini dile getirmelerine aracılık eden derneklere sağ ve sol tandanslı düşünceler egemen olmuştur. Ancak sağ görüşlü dernekler, sol görüşlü derneklere alternatif olarak daha geç kurulmuştur. Eylemsel boyutta, sağın iktidar olduğu bu dönemde hiçbir toplu eylemde bulunmayan ve MHP'ye bağlı yan kuruluşlar olarak faaliyet gösteren sağ görüşlü dernekler daha çok siyasi partilerin miting ve eylemlerine katılım göstermiştir.

Partilerden bağımsız hareket eden ve bazı eylemlerde işbirliğine giden sol tandanslı dernekler ise kamu çalışanlarının demokratik ve ekonomik istemlerini dile getirmek adına toplu gösteri ve mitinglerin yanı sıra siyasi içerikli söylem ve pankartlarıyla görünürlük kazanmıştır. Bu dönemde siyasi partilerle organik bir ilişki kuran sağ görüşlü dernekler iktidar tarafından desteklenirken, gerek üye sayısı gerek eylem ve etkinliklerinin fazlalığı ile ön plana çıkan sol tandanslı dernekler ise düzen karşıtı yapılar olarak nitelendirilmiştir. Aynı zamanda bu dönemde siyasal ve ideolojik farklılıklarından dolayı sağ ve sol tandanslı dernekler birbiriyle olumlu bir etkileşimde bulunmazken, sol tandanslı derneklerin kendi içlerinde farklı siyasal görüşlere sahip olmaları bölünmelerini ve etkinliklerini yitirmelerine yol açmıştır¹¹²⁸.

1971-1980 yıllarında siyasal etkinliklerini arttırarak etkin bir baskı grubu olan kamu görevlileri derneklerinin faaliyetlerine anti sendikal ve depolitik bir siyaset yaklaşımı benimseyen 1982 Anayasası'nın getirdiği yasak ile son verilmiştir (md.33). Bu dönemde bireysel haklar alanında kısıtlayıcı, toplu haklar alanında ise yasakçı düzenlemelere gidilerek amaç ve etkinlikleri itibariyle dernekler, mesleki kuruluşlar ve sendikalar “siyaset yasağı” ağı içerisine sokulmuştur. Birey olarak kamu görevlilerine siyaset yasağı getirilirken (md.68), işçi sendikalarının hem dar hem de geniş anlamda siyasi faaliyetleri ve diğer meslek kuruluşları ile bu doğrultuda ortak hareketleri yasaklanmış ve faaliyet alanları mesleki meselelere indirgenmiştir (Any.

¹¹²⁸S. Demir, ss. 59, 64, 67, 71, 73, 74, 75, 77, 94, 95.

md.52, 2821 sayılı TSGLK md.37)¹¹²⁹. Gülmez’e göre bu dönemde kamu görevlilerinin tabi olduğu bireysel siyaset yasağı (md.68) ile işçi sendikaları için getirilen siyaset yasağının (md.52) memur sendikalarını kapsadığı söylenemez. Çünkü “sendika yasağının” olduğu bir ortamda siyaset yasağına tabi oldukları yönünde bir görüşü ileri sürmek örtük bir şekilde sendika haklarının tanındığı sonucuna ulaştırma ihtimali taşımaktadır¹¹³⁰.

1990’lı yıllar hukuki tanıma gerçekleşmeden gelişim gösteren kamu görevlileri sendikalarının fiilen tanındığı bir dönemdir. Sendikaların henüz anayasal güvenceye kavuşmadığı bu süreçte 1994’de “*Kamu Görevlileri Sendikaları Toplu Sözleşme ve Grev Kanunu Tasarı Taslağı*” ile toplu sendikal haklara yönelik düzenlemelerde kamu görevlileri tarafından kurulacak sendika ve üst kuruluşların siyasi amaçlı faaliyetlerini yasaklayan kurallara da yer verilmiştir. Tasarı Taslağı’nın “yasaklar” başlıklı 24’ncü maddesine göre sendika ve konfederasyonlar; “*siyasi amaçlı etkinlikte bulunamaz. Kamu makamlarından para yardımı alamaz. Siyasi partilerden para yardımı alamaz ve para yardımında bulunamaz. Siyasi partilerin kuruluşu içinde yer alamaz. Bir siyasi partinin adı altında kurulamazlar*”¹¹³¹. Ancak yürürlükte olmayan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’nun getirdiği siyaset yasağından çok farklı bir kural içermeyen Tasarı hayata geçirilmemiştir.

Anayasa’nın bireysel siyasal haklar ve işçi sendikaları dâhil kolektif örgütlerin siyasal katılım ve faaliyetleriyle ilgili yasaklayıcı hükümlerinde 1995 yılında değişikliğe gidilmiştir. 4121 sayılı Kanun (md.3) ile Anayasa’nın sendikalara siyasi eylemde bulunmayı yasaklayan “sendikal faaliyet” başlıklı 52’nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır¹¹³². Anayasal düzeyde kolektif örgütler açısından siyaset yasağının son bulması 1982 Anayasası’na hâkim olan depolitik toplum yaklaşımının

¹¹²⁹Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, ss. 40, 52, 55, 57, 59; Kaboğlu, (Anayasa Değişiklikleri), s. 391.

Madde 52: Sendikal Faaliyet

“*Sendikalar, 13 üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasi amaç güdemeler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler.*”

¹¹³⁰ Gülmez, (Siyasal Etkinlik), ss. 37-44.

¹¹³¹ Gülmez, (Siyasal Etkinlik), ss. 45-46; Ertuğrul, s. 52.

¹¹³² **7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 4121 Sayılı Kanun**, Resmi Gazete Tarih ve Sayı:26.7.1995/22355,

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22355.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22355.pdf>, (15.02.2019).

terki yönünde önemli bir adım olarak nitelendirilmiştir¹¹³³. Değişikliği takiben 2821 sayılı Kanun'un siyaset yasağını geniş bir düzenlemeye tabi tutan 37'nci maddesindeki kimi yasaklar 1997 yılında 4277 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Ancak maddeye “*sendikaların amaçları dışında faaliyette bulunamayacakları*” kuralı eklenmiştir. Nitekim Anayasa'da sendika ve konfederasyonların demokratik toplum düzeni ve Cumhuriyetin temel ilkelerine dolayısıyla anayasal düzene aykırı hareket edemeyecekleri kurala bağlanmıştır (md.51/5)¹¹³⁴. Bu anlamda siyaset yasağının sınırlı bir düzeyde aşıldığı ve bu konuda tam bir serbesti tanınmadığı söylenebilir. İşçi sendikaları için siyasal katılımın önünü açan düzenlemelerin aksine kamu görevlileri sendikalarının henüz tanındığı ancak gerekli yasanın çıkmadığı bu süreçte kamu görevlilerinin bireysel siyasal haklar alanındaki siyaset yasağı da (md.68) varlığını korumuştur.

Diğer bir yandan kamu görevlilerinin 1995 yılından sonraki üst kuruluşları KESK, Türkiye Kamu-Sen ve Memur-Sen üçlüsüdür. 1971-1980 evresinde kamu görevlileri derneklerinin siyasal yaklaşımına benzer şekilde bu dönemde sendika ve üst kuruluşların farklı sendikal ve siyasal yaklaşımları benimsemelerinden kaynaklı bir bölünme ve ayrışma söz konusudur. KESK'in 80'li yıllardan önce DİSK'in hâkimiyeti altında olduğu “sınıf mücadelesi” anlayışı doğrultusunda gelişen bir sendikacılık yaklaşımıyla hareket ettiği, sağ bir ideolojik yaklaşım benimseyen Türkiye Kamu-Sen'in ise MHP ekseninde bir siyasal yaklaşıma sahip olduğu belirtilmektedir. Memur-Sen'in ise bu süreçte Hak-İş Konfederasyonu'nun yan dalı şeklinde örgütlenmiş bir görünüme sahip olduğu ifade edilmektedir¹¹³⁵. Ayrıca bu dönemde milli bir devlet anlayışı benimseyen Memur-Sen'in sosyalist ve ülkücü görüşler doğrultusunda meydana gelen sendikal örgütlenmeye bir seçenek olarak doğduğu ileri sürülmektedir¹¹³⁶. Dolayısıyla Memur-Sen'in 2000'li yıllarda benimsediği sendikacılık anlayışı, siyaset ile ilişkisindeki evrim ve kamu görevlileri sendikacılığında edindiği konum 2000'li yıllardaki sendikal gelişmeye açıklık getirmeyi gerektirmektedir.

¹¹³³ Kaboğlu, (Anayasa Değişiklikleri), s. 400.

¹¹³⁴ Tuncay ve Kutsal, ss. 135-136.

¹¹³⁵ Oya Baydar, Türkiye'de Sendikacılık Hareketi Araştırma Sonuçları, **Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları**, İstanbul, 1998, ss. 17, 19, 20, 21, 22.

¹¹³⁶ Canan Koç ve Yıldırım Koç, **Memur-Sen'in Sicili (1995-2014)**, Epos Yayınları, 2014, (1995-2014), ss. 16-25.

4.4.3.2. 4688 Sayılı Kanun Döneminde Sendika-Siyaset İlişkisi

4.4.3.2.1. 4688 Sayılı Kanun'da Yer Alan Düzenlemeler ve Siyasi Katılım

Sendika ve üst kuruluşların serbest faaliyetlerine 4688 sayılı Kanun'un 19, yasak faaliyetlerine ise 20'nci maddesinde yer verilmiştir. Kanun'a göre kamu görevlileri adına hareket eden sendikalar ve üst kuruluşların amaçları doğrultusunda gerçekleştirecekleri serbest faaliyetleri arasında;

-Kamu görevlilerinin hak ve yükümlülükleri, çalışma ve sağlık şartlarının iyileştirilmesine dair görüş beyanında bulunmak ve yetkililere bu konularda öneriler sunmak,

-Sendika üyesi kamu görevlilerinin mesleki alandaki yeterliliklerinin yükseltilmesi ve sendikal etkinliklerin geliştirilmesi yönünde seminer, sosyal içerikli toplantılar ve kurslar düzenlemek, yayında ve doğal afet gibi durumlarda yardımlarda bulunmak yer almaktadır (md.19).

Kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlarının siyaset ile ilişkisi gerek 4688 sayılı Kanun'da gerek önceki yasa ve tasarılar da "yasak" kapsamında düzenlemeye tabi bir kural özelliği taşımaktadır. 4688 sayılı Kanun'un yasak faaliyetleri düzenleyen 20'nci maddesine göre sendika ve üst kuruluşların yönetim anlayışları ve işleyiş düzenleri demokratik toplum düzeni ve Cumhuriyetin gereklerine aykırılık teşkil edemez. Anayasa md.14'ün gereklerine de hizmet eden yasak kamu görevlilerince kurulan sendikaların ve üst kuruluşların faaliyet ve etkinlik alanlarını daraltma gibi bir amaca hizmet etmemektedir. Buradaki temel gaye sendika ve üst kuruluşların varlık gösterdikleri toplumun huzur, nizam, asayiş ve güvenini sağlamaktır¹¹³⁷. Nitekim 4688 sayılı Kanun söz konusu hükme aykırılığı kapatma sebebi olarak düzenlemiştir (md.37).

Üst kuruluşlar ve sendikalar ticaretle uğraşamayacakları gibi kamu makamlarından ve siyasi partilerden maddi yardım kabul etmeleri de yasak dâhilinde düzenlemeye tabidir. Siyaset yasağı bağlamında ise katı kaideler getirmeyen Kanun, sendika ve üst kuruluşların siyasi partiler ile maddi anlamda karşılıklı yardımlaşma

¹¹³⁷Nizamettin Aktay, "Sendika ve Konfederasyonlara Yasak Faaliyetler", *Sicil İş Hukuku Dergisi*, Sayı:10, Haziran 2008, (Yasak Faaliyetler), s. 120.

ilişkisi içine girmelerini yasaklamaktadır. Aynı zamanda siyasi parti teşkilatı içerisinde yer almalarını da yasaklamaktadır. Bu doğrultuda sendika ve üst kuruluşların siyasi partilere ait amblem, işaretleri taşımalarını, rumuz ve adlarını kullanmalarını da yasaklamaktadır (md.20). Söz konusu kural, sendika ve üst kuruluşların özgüledikleri amaçları gerçekleştirmelerini engelleyecek şekilde çalışamaz hale gelmelerini önleme, siyasi partilerin yan dalı olan kuruluşlara dönüşmemeleri ve parti politikalarının bir parçası haline gelmemelerinin sağlanması adına getirilmiş yerinde bir düzenlemedir¹¹³⁸.

Sonuç olarak 14'ncü maddesi ile hem siyasi faaliyetler hem de sendika-siyaset ilişkisi bakımından mutlak bir yasak getiren 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'na nazaran 4688 sayılı Kanun'un siyaset yasağı konusunda çok katı kaidelere yer vermediği bu anlamda kapsam yönünden dar bir düzenlemeye gittiği ifade edilebilir¹¹³⁹. Bu doğrultuda her şeyden önce dar ve geniş anlamda “siyasi etkinlikleri” açıkça yasaklayan bir hükmü bünyesinde düzenlemediği, “yardımlaşma” yasağı getirdiği söylenebilir. Ancak bu yasak olmadığı anlamına gelmemelidir. Neticede Kanun'daki amaç “mesleki ve sosyal faaliyetlere” özgülenmiştir.

Siyaset ile ilgili temel meselelerden biri de sendika yöneticilerinin siyasi katılımı ve siyasi faaliyetlerine sınırlama getirilip getirilmediği sorusunun açıklığa kavuşturulmasıdır. 4688 sayılı Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği 2001 yılında sendika üye ve yöneticilerinin teminatlarını düzenleyen 18'nci madde hükmünde genel ve yerel seçimlerde aday olan sendika yöneticilerinin sendika ve üst kuruluşların organlarındaki görevlerinin aday oldukları süre boyunca askıda kalacağı belirtilmiştir. Seçilmeleri halinde ise söz konusu görevlerinin sonlanacağı düzenlenmiştir (md.18/3). Aktay'ın belirttiği gibi Kanun, sendika yöneticilerinin milletvekili olmalarını ve yerel yönetim organlarında görev almalarını engelleyecek şekilde siyasi faaliyetlerine sınırlama getirmiştir¹¹⁴⁰. Nitekim Kanun'un 16'cı maddesine göre de “*çekilme, göreve son verilmesi veya sair nedenlerle kamu görevinden ayrılanlar ile farklı bir hizmet koluna giren kuruma atananlardan sendika üyesi olanların üyelikleri, varsa sendika şubesi, sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinin*” son bulacağı hükme

¹¹³⁸ Aktay, (Yasak Faaliyetler), s. 122.

¹¹³⁹ Adnan Mahiroğulları, **Osmanlıdan Günümüze Türk Sendikacılık Tarihi (İşçi-İşveren-Memur Sendikacılığı)**, 2. Baskı, Özlem Kitabevi, Sivas, 2017, (Sendikacılık Tarihi), s. 450.

¹¹⁴⁰ Aktay, (Yasak Faaliyetler), s. 122.

bağlanmıştır (md.16/5). Ancak 2012 tarihli 6289 sayılı Kanun ile birlikte 18’nci maddenin 6’ncı fıkrası da tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

2012 tarihli düzenlemeyle birlikte 4688 sayılı Kanun’da sendika ve üst kuruluşların yöneticilerinin genel ve yerel seçimlerde adaylıkları ile ilgili bir hükmün bulunmayışı beraberinde soru işaretleri getirmiştir. 2013 yılında Belediye Başkanlığı aday adaylığı için istifa dilekçesini veren ancak aday gösterilmeyeceğini anlayıp görevine dönmek isteyen Türk Eğitim-Sen yönetim kurulu üyesinin açtığı dava duruma açıklık getirmektedir. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 6289 sayılı Kanun ile md.18/6 fıkrasının yürürlükten kaldırıldığına işaret ederek, sendikanın yönetim kurulunda görevli olan üyenin genel ve yerel seçimlerde aday olmak üzere istifa etmesi durumunda sendikanın zorunlu organındaki görevinin sona ereceğini belirtmiştir. Değerlendirme neticesinde seçimlerde aday olmak üzere istifa edenlerin seçilememeleri ya da aday olamamaları durumunda sendikadaki görevlerine dönmelerinin mümkün olmadığı ancak yeniden seçilmelerinin gerektiği sonucuna ulaşmıştır¹¹⁴¹. Benzer bir şekilde Devlet Personel Başkanlığı’nın bu konudaki görüşüne göre de aday olmak üzere istifa eden dolayısıyla memurluktan ayrılan kişinin görevden ayrıldığı tarih ile tekrar memur olarak göreve başladığı tarih arasındaki dönemde “kamu görevlisi” sıfatıyla görev yapmaması sebebiyle sendika üyeliği de düşmektedir. Bu bağlamda kişinin sendika kurullarındaki görevine dönebilmesi ancak göreve yeniden başlamak üzere atamasının yapılması daha sonra ise sendikaya yeniden üye olması ve sendika kurulundaki görevi için gereken prosedüre uygun hareket etmesi ve yeniden seçilmesi gereklidir¹¹⁴².

2010 yılında 2839 Sayılı Milletvekili Seçim Kanunu’ndaki değişiklik neticesinde kamu görevlileri sendikalarının ve üst kuruluşların denetim ve yönetim organlarında görev alanların seçimlerde adaylıkları belirlenen sürelerde görevlerinden

¹¹⁴¹T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No:2014/19359, Karar No:2014/21478, Karar Tarihi:25.11.2014, Yargıtay Kararları, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:47, 2015, ss. 369, 372, 373.

¹¹⁴² Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı ile İlgili Görüşler**, Görüş No:226, Tarih:20.08.2014-4313; Görüş 334, Tarih:06.11.2014-5987, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorus/kamu-gorevlileri-sendikalari-mevzuati-ile-ilgili-gorusler>, (10.02.2019).

çekilmeleri şartına tabi kılınmıştır¹¹⁴³. Söz konusu kuralı getiren maddenin değişiklik gerekçesinde ise;

“kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görevli adaylar, kurumlarının teşkilat ve imkânlarını seçimlerde kullanmakta, bu durum haksız rekabete yol açmaktadır. Milletvekili seçilemeyenlerin görevine devam etmesi içinde bulundukları kurumu siyasallaştırmakta, temsil kabiliyetini zayıflatmaktadır...”

ifadelerine yer verilmiştir¹¹⁴⁴. Düzenleme ile mesleki örgütler olan sendikaların yönetim kadrolarının sendikal güçlerini arkalarına alarak siyasal kimlik kazanmak gayesiyle adaylık yarışına girmeleri, diğer adaylar için dezavantajlı olarak görülmüştür. Bu doğrultuda siyasetin dışında bırakılmak istendikleri anlaşılmaktadır. Bu bir nevi hem sendikacı hem de siyasetçi kimliğinin aynı kişide toplanamayacağını göstermektedir.

Uygulamada ise sendika yöneticilerinin 2839 sayılı Kanun'daki kriterleri sağlamak kaydıyla siyasi partilerde aday gösterilmelerinin yasaklanmadığı görülmektedir. Nitekim 2007 genel seçimleri ve onu izleyen süreçte yapılan seçimlerde sendika yöneticilerinin milletvekili seçilerek TBMM'ye girdiği ve bu sayının 2015 yılında arttığı görülmektedir. Örneğin; 2015 yılında yapılan genel seçimler neticesinde Memur-Sen'in Genel Başkanı olan Ahmet Gündoğdu (AKP), Eğitim-Sen Başkanı Namık Havutçu (CHP) ve Türk Banka-Sen Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Günal (MHP) gibi örneklerini çoğaltabileceğimiz sendikacılar milletvekili seçilerek TBMM'de yer almıştır¹¹⁴⁵. Örneklerden hareketle siyasal partilere olan yakınlık ve kurulan ilişkilerin sendika yöneticilerine milletvekili sıfatıyla siyasetin içinde yer alma imkânı sağladığı söylenebilir. Nitekim Spiegelaere'de çalışmasında sendika liderlerinin bireysel siyasi kariyerlerinin, çalışanların çıkarlarının savunulmasını önceleyen bir özellik taşıdığına dikkat çekmektedir¹¹⁴⁶. Yapılan diğer çalışmalar ise sendika üyesi kamu görevlilerinin sendikal savaşılardan

¹¹⁴³ 8.4.10 Tarih 5890 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Milletvekili Seçimi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5980.html>, (10.02.2019).

¹¹⁴⁴ Mehmet Serdaroglu, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, Esas No:2/123, 11.1.2008, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0123.pdf>, (11.02.2019).

¹¹⁴⁵ Mahiroğulları, (Sendikacılık Tarihi), s. 470.

¹¹⁴⁶ Stan de Spiegelaere, “Power, Politics and The Turkish Labour Union Elite”, **Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe**, Cilt:13, Sayı:3, 2010, s. 331.

taviz verileceği konusunda korkuları olduğu ortaya koymuştur. Bunun temel sebebi ise üye oldukları sendikaların yönetici kadrolarının milletvekili seçilmek vb. gayelerle seçim uğraşısına yönelmeleridir¹¹⁴⁷. Uygulama ise bu endişeyi doğrulayacak niteliktedir.

Bir diğer konu ise sendika il temsilcilerinin siyasi partilerin düzenlediği kongrelere protokol gereği katılımlarının yasak kapsamında değerlendirilip değerlendirilmediğidir. Bu konuda 4688 sayılı Kanun'da kuruluşu 18'nci maddenin bir gereği olan ve belirlenen çerçevede görev yapan sendika il temsilcilerinin davet üzerine siyasi partilerin kongrelerine katılımlarını yasaklayan bir kurala yer verilmemiştir. Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne göre sendikaları temsil edenlerin aynı zamanda kamu görevlisi sıfatına sahip olmalarından dolayı tarafsızlık ilkesi (657 sayılı DMK md.7) ve etik davranış ilkelerine aykırı hareket etmedikleri sürece siyasi partilerce düzenlenen kongrelerin protokolünde yer almalarında herhangi bir sakınca bulunmamaktadır¹¹⁴⁸.

4.4.3.2.2. Üst Kuruluşlar ve Sendikaların Siyaset ile İlişkisi

Sendika-siyaset ilişkisinde kamu çalışanlarının çıkarlarını savunan sendikaların mücadeleci yönlerini sabote eden devlet güdümünde örgütlere dönüşmemeleri ve bu anlamda devletten bağımsız yapılar olmaları önemlidir¹¹⁴⁹. Ancak 2000'li yıllarda mevzuat düzenlemelerinde değişikliğe gidilerek çalışma yaşamının ve sendikal düzenin yeniden dizayn edildiği yeni konumlandırmalar ön plana çıkmıştır¹¹⁵⁰. Bu süreç aynı zamanda işçi sendikalarının aksine kamu görevlileri sendikalarının devletin güdümüne girdiği bir süreçtir. Bu süreçte sendikaların “vesayetçi” yönleri, 1990'lı yıllardaki mücadeleci yönlerine oranla daha görünür ve baskın bir hal almıştır. Özellikle “toplu sözleşme ikramiyesi” uygulaması ve hükümete

¹¹⁴⁷ Erkan Bibilik, **Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 93.

¹¹⁴⁸ Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı İle İlgili Görüşler**, Görüş No:274, Tarih:22.04.2015-2772, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorus/kamu-gorevlileri-sendikaları-mevzuatı-ile-ilgili-gorusler>, (10.02.2019).

¹¹⁴⁹ Aydanoglu, ss. 14-15.

¹¹⁵⁰ Işıl Erdinç, “AKP Döneminde Sendikal Alanın Yeniden Yapılanması ve Kutuplaşma: Hak-İş ve Ötekiler”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:41, 2014, s. 163.

yakınlığı ile ön plana çıkan Memur-Sen'in üye sayısında meydana gelen artış vesayetçi sendikacılığın temel göstergeleri olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁵¹.

Yıllar itibariyle başat bir rol oynayan ilk üç büyük üst kuruluşa bakıldığında; 2002 yılında KESK (262.348) ve Türkiye Kamu-Sen'e (329.065) nazaran Memur-Sen'in (41.871) daha az üyeye sahip üst kuruluş olduğu görülmektedir¹¹⁵². 2018 yılında gelindiğinde ise Memur-Sen'in üye sayısı, KESK (146.287) ve Türkiye Kamu-Sen'e (394.423) oranla oldukça yükselerek 1.010.298 üyeye ulaşmıştır¹¹⁵³. KESK'in üye sayısının azaldığı, Türkiye Kamu-Sen'in belli bir artış gösterdiği ortamda iktidara yakınlığı sebebiyle teşkilatlanması gözetilen Memur-Sen'in üye sayısında "sıra dışı" bir artış meydana gelmiştir¹¹⁵⁴. Ancak üye sayısındaki artışın gerçeği yansıtmadığı gibi sendikal üyeliğinde bir zorunluluk olduğu belirtilmektedir. Örneğin; memurların birçoğunda Memur-Sen'e üyeliğin, üst kuruluşun iktidara yakınlığı sebebiyle atama ve terfilerde avantaj sağlayacağı düşüncesi egemendir. Diğer bir etken ise AKP'nin memur istihdam rejimi içerisinde kadrolaşması ve üst düzeylerdeki bürokratların Memur-Sen'e üyelik konusunda yarattığı baskılardır¹¹⁵⁵.

Kamu görevlileri sendikalarının farklı siyasal görüşlere sahip oluşu beraberinde farklı ideolojilere sahip sendikal çokluk ve bölünme getirmiştir. Söz konusu ideolojik bölünme tek bir üst kuruluşun değil ideolojilerine göre birden çok üst kuruluşun çatısı altında toplanmalarına yol açmıştır. Sayısal olarak bakıldığında siyasal ve ideolojik bölünmeden dolayı kurulu üst kuruluş sayısının 2018 yılı itibariyle 10 konfederasyon olduğu görülmektedir¹¹⁵⁶. Konfederasyonlar arasındaki siyasal görüş farklılığı ise kendilerine yakın buldukları siyasi partiler ile kurdukları ilişkide kendini göstermektedir. Örneğin; Spiegelaere KESK'in sol, Kamu-Sen'in sağ laik ve Memur-Sen'in ise müslüman muhafazakâr partilerle yakınlık gösterdiğini ileri sürmektedir¹¹⁵⁷.

¹¹⁵¹ Aziz Çelik, "Mücadeleden Vesayete Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı", **Eleştirel Pedagoji Dergisi**, Sayı:34, 2014, (Mücadeleden Vesayete), ss. 1-5.

¹¹⁵² **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kamu Görevlileri Sendikalarının Tespitine İlişkin Tebliği**, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.7.2002/24808, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/07/20020707.htm#5>, (12.02.2019).

¹¹⁵³ Devlet Personel Başkanlığı, **Sendikal İstatistikler-Konfederasyon Toplam Üye Sayısı**, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/sendikal-istatistikler>, (12.02.2019).

¹¹⁵⁴ Çelik, (Mücadeleden Vesayete), s. 6.

¹¹⁵⁵ C. Koç ve Y. Koç, (1995-2014), ss. 20, 21, 86; Uçkan, (2000'li Yıllarda), s. 226.

¹¹⁵⁶ Uçkan, (Kamu Görevlileri Sendikacılığı), s. 109; Uçkan, (2000'li Yıllarda), s. 227.

¹¹⁵⁷ Spiegelaere, s. 331.

Kamu görevlileri sendikal örgütlenmesinde dikkat çeken, örgütlenmenin ortak sınıfsal menfaatler üzerinden değil, siyasal görüşler doğrultusunda şekillenmesidir¹¹⁵⁸. Genel olarak üç büyük konfederasyona bakıldığında gerek siyasal kimliği gerekse sendikal yaklaşımı bakımından DİSK ile aynı kategoride değerlendirilen KESK’in tüzüğünde belirtildiği üzere ilke olarak “sınıfsal ve kitlesel” bir yaklaşımı benimsediği (md.3c) görülmektedir. Bu doğrultuda bütün çalışanların siyaset hakkı ile siyasal düzeyde örgütlenmelerini savunduğunu belirten KESK aynı zamanda örgütsel olarak devletten ve siyasi partilerden bağımsız olduğunu belirtmektedir (md.4d)¹¹⁵⁹. Nitekim üst kuruluşlar bazında sendika üyesi kamu görevlilerinin politik kimliklerini analiz eden araştırma verilerine göre araştırmaya katılan KESK üyelerinin % 23.2’si sosyalist/komünist, % 57.1’i ise sosyal-demokrat bir kimlik benimsediklerini belirtmişlerdir¹¹⁶⁰. Ayrıca KESK’in sınıf kimliği olgusu ile ön plana çıkışının salt 2000’li yıllara değil, eylem ve etkinliklerinin ilk dönemi olan 1995-2001 yılları arasındaki sürece özgü bir gelişme olduğu ifade edilmektedir. Ancak 1995 yılında sosyalist/komünist ekiplerin kurulmasına öncülük ettiği KESK’in sendikal hareket içerisinde zamanla güç kaybettiği, ona bağlı sendika ve üye sayısında gözle görülür bir azalma meydana geldiği de ileri sürülmektedir. Bunun en belirgin sebebi ise benimsediği sınıf kimliği doğrultusunda kamu çalışanları sınıfının taleplerinin yerine zamanla etnik kimliği ön plana çıkarması ve kurucu kadroların tasfiye edilmesi olarak gösterilmektedir¹¹⁶¹.

Kamu-Sen 2018 yılı seçimleri sürecinde belirttiği üzere 657 sayılı DMK’nın iş güvencesini zedeleyen kurallardan arındırılması ve kamu görevlilerinin siyaset ve grev yasaklarının kaldırılmasına dair talep ve beklentilerini dile getirmiştir¹¹⁶². Han ve Özaydın’ın yaptığı araştırma verilerine göre Kamu-Sen üyesi kamu görevlileri milliyetçi (%50.5) ve ülkücü (%9.5) bir politik kimliğe sahip olduklarını belirtmektedir¹¹⁶³. Nitekim politik kimlikleri yalnızca sendikal tercihlerine değil aynı

¹¹⁵⁸ C. Koç ve Y. Koç, (1995-2014), s. 35.

¹¹⁵⁹ KESK, **Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu Tüzüğü**, <http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcileri-sendikaları-konfederasyonu-tuzugu/>, (10.02.2019); Uçkan, (Kamu Görevlileri Sendikacılığı), s. 116.

¹¹⁶⁰ Özaydın ve Han, s. 66.

¹¹⁶¹ C. Koç ve Y. Koç, (1995-2001), ss. 341, 342, 344, 497, 498, 499.

¹¹⁶² Kamu-Sen, “Kahveci: Memurların Siyasi Partilerden Beklentisi Var”, **Arşiv**, 24.05.2018, <https://www.kamusen.org.tr/25/arsiv.html>, (12.02.2019).

¹¹⁶³ Özaydın ve Han, s. 66.

zamanda sendika yöneticilerinin siyasi parti tercihlerine de yansımaktadır. Örneğin; Kamu-Sen Genel Başkanı İsmail Koncuk'un 2018 yılında istifa ederek İyi Parti üyesi olması bunun temel göstergelerinden biridir¹¹⁶⁴.

1995-2001 yılları arasında Memur-Sen hükümetlere karşı cephe almadığı gibi kitlesel eylemlerden uzak durmuştur. Bu dönemde Memur-Sen'in, bu hususta önemli bir dayanak bulunmamasına rağmen, İslamcı siyasi partiler ile (örneğin; Refah Partisi gibi) bağımlılık üzerinden şekillenmeyen bir yakınlık kurduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca bu süreçte Memur-Sen'in, siyasi partiler ile olan ilişkilerinde bağımsız olma üzerinden şekillenen bir örgütsel bir yapı olduğuna dikkat çekilmiştir. 2002-2008 yılları arasında ise yaşanan gelişmelere ve sendikalara karşı eleştirel bir tavır takındığı belirtilmektedir. Nitekim 2008 yılı itibariyle Memur-Sen'in bu tavrının yanı sıra hem benimsediği ilkelerin farklılaştığı hem de AKP ile benzer bir tutum benimsediği ifade edilmektedir¹¹⁶⁵. Tüzüğünde kamu görevlilerine siyaset ve grev haklarının tanınması gerektiğini ulaşmayı arzuladığı hedefler arasında düzenleyen (md.3/2-ı) Memur-Sen bu doğrultuda çalışmayı amaçladığını belirtmektedir¹¹⁶⁶. Özaydın ve Han'ın yaptığı araştırmaya göre ise Memur-Sen üyesi kamu görevlileri “muhafazakâr, milliyetçi, dindar” bir sosyo-politik kimliğe sahip olduklarını belirtmektedir¹¹⁶⁷.

İdeolojik farklılaşma ve üst kuruluşların siyaset ile ilişkisi dışında açıklık getirilmesi gereken bir diğer konu sendika üyesi kamu görevlilerinin üyesi oldukları sendikaların siyaset ve siyasi partiler ile ilişkilerine olan yaklaşımlarıdır. Bu noktada kamu görevlilerinin, sendikaların siyasi partilerle kuruldukları ilişkilere bakış açıları kimi olumlu ve olumsuz düşüncelere dayanmaktadır. Bibilik'in yaptığı çalışmaya katılan sendikalı kamu görevlileri, yasak nedeniyle “örtük” olarak siyaset ile uğraşmak zorunda kalan kamu görevlilerine bu hakkın açık bir şekilde tanınması gerektiğini belirtmektedir. Diğer bir yandan sendika-siyaset ilişkisini isteyenler büyük bir çoğunluğa tekabül ederken (% 64,8'i), böyle bir ilişkiye karşı çıkanlarda (% 35'i) bulunmaktadır. Sendika-siyaset ilişkisinin istenmemesi, sendikaların siyasi partilerce

¹¹⁶⁴ Milli Gazete, “7 yıl sonra istifa etti! Türkiye Kamu-Sen Başkanı İsmail Koncuk siyasete girdi”, **Haberler-Siyaset**, 27.03.2018, <https://www.milligazete.com.tr/haber/1524086/7-yil-sonra-istifa-etti-turkiye-kamu-sen-baskani-ismail-koncuk-siyasete-girdi>, (22.04.2018).

¹¹⁶⁵ C. Koç ve Y. Koç, (1995-2014), ss. 35, 48, 55, 58, 83, 102, 108.

¹¹⁶⁶ Memur-Sen, **Memur-Sen Konfederasyonu Tüzüğü**, <http://www.memursen.org.tr/tuzuk>, (12.02.2019).

¹¹⁶⁷ Özaydın ve Han, s. 66.

yönlendirilmesi ve onlara bağımlı hale gelme tehlikesi gibi sebeplere dayandırılmıştır¹¹⁶⁸. Yar'ın yaptığı çalışmaya göre ise araştırmaya katılan ve siyaset hakkının tanınması gerektiğini savunanlar bunun toplu pazarlık düzeninde pozitif yönlü etkileri olacağını belirtmektedir¹¹⁶⁹.

Günümüzde geline aşamada ulaştığımız tablo yapılan çalışmaların işaret ettiği ve Memur-Sen örneğinde görüldüğü üzere ideolojik eksenli bir gelişme gösteren kamu görevlileri sendikacılığının siyasi otorite tarafından yönlendirilebildiğidir¹¹⁷⁰.



¹¹⁶⁸Bibilik, ss. 93.

¹¹⁶⁹Yar, ss. 238-239.

¹¹⁷⁰ Uçkan, (2000'li Yıllar), s. 218.

SONUÇ

Kamu hizmetleri Anayasa md.128/1'e göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmektedir. Ancak kamu görevlisi teriminin kapsam yönünden KİT'ler ve diğer kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen tüm çalışanları kapsayacak şekilde geniş bir tanımlamaya tabi tutulması başta haklar olmak üzere birçok alanda probleme sebebiyet vermektedir. Bu durum özellikle hakların öznelerinde farklılaşmaya sebebiyet veren ve ülkemizde aşılamayan işçi-memur ayrımı sorununu beraberinde getirmiştir. Çalışmanın gösterdiği ve hukukçuların da işaret ettiği gibi sorunun çözümü için Anayasa'nın 128'nci maddesinde değişikliğe gidilmelidir.

19.yüzyıl memurların sendikal hareketin bir ürünü olmayan ve tamamen ekonomik nedenlerden kaynaklanan iş bırakma eylemleri gerçekleştirdiği bir evredir. Sendikal hakların varlığından söz edilemeyen ve 1960'lı yıllara kadar süren bu süreç yeni bir dönem başlatan sendika hakkının statü hukukuna aktarılmasıyla son bulmuştur. Bu süreçte birçok ülkede farklı dönemlerde anayasal ve yasal güvenceye alınmak suretiyle sendika hakkıyla birlikte kamu görevlilerine de grev hakkı tanınmıştır. Ancak ülkemiz gibi grev yasağı rejimini benimseyen gelenekselliğin hâkim olduğu ülkelerde "egemenlik doktrini" belirleyiciliğini korumaktadır. Bunun en açık göstergesi kamu personel rejiminde kamu hizmetlerinin sürekliliği ile ilişkilendirilmeyen, egemenlik doktrini ile ters düştüğü ileri sürülen, kamu düzeni ve siyasi süreçleri bozacağı düşünülen grevin yasaklanması gereken bir eylem olarak görülmesidir. Bu yaklaşım doğrultusunda anayasalarda yer almamakla birlikte ilk defa 1926 yılında Memurin Kanunu'nda yer verilen grev yasağı 1965 tarihli DMK ile kapsamı genişletilerek günümüze aktarılmıştır. Grev yasağına paralel olarak siyaset yasağının yasal düzenlemelerdeki temelleri de bu süreçte atılmıştır.

1965-1971 arası yıllar ile 2001 yılı ve günümüz kamu görevlilerinin kurdukları sendikalar vasıtasıyla ekonomik, toplumsal, siyasi ve yönetsel alanlara katılımlarının söz konusu olduğu yıllardır. 1960'lı yıllarda hem sendika hakkı hem de bazı siyasi haklar yönünden lehte gelişmeler yaşanmıştır. Birçok konuda dönüm noktası addedilen 1961 Anayasası ile sendika hakkı çalışanlar açısından anayasal güvenceye alınırken, toplu iş sözleşmesi ve grev hakları yalnızca işçilere tanınmıştır. Partizanlığı önlemek adına idare aygıtını siyasetten arındıran düzenlemeler nedeniyle siyasi

haklar alanında bu süreçte anayasal anlamda sınırlı bir tanıma söz konusudur. Bu doğrultuda herhangi bir ayırım yapmaksızın tüm kamu görevlilerine seçme hakkı tanınırken, seçilme hakkı bakımından yalnızca ordu ve yargı mensupları görevden çekilme şartına tabi tutulmuştur. Tarafsızlığı ilke edinen liyakat sisteminin geliştiği bu süreçte kamu görevlilerinin aktif parti siyasetinin öznesi olması söz konusu değildir. Dolayısıyla siyasi parti üyeliği konusunda 788 sayılı Kanun'un getirdiği yasak rejimi Anayasa'nın 119'ncü madde hükmü ile güvenceye alınarak sürdürülmüştür. Anayasa'nın tanıdığı sendika hakkına yasallık kazandıran 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ise dernek benzeri bir sendikal örgütlenme öngörmüş, 1965-1971 yılları arasında faal olan sendikaları hem grev hakkından yoksun bırakmış hem de siyaset yasağına tabi kılmıştır. Bu süreçte AYM, verdiği kararlarda kamu görevlileri açısından grev yasağını düzenleyen kanunları Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Aynı zamanda mesleki amaca yönelik eylemleri grev tanımı içinde ele almadığı gibi grevi sendika hakkının bir bileşeni olarak da değerlendirmemiştir.

Kamu görevlileri tarafından kurulan ve sendikal işlevler ile donatılan dernekler 1971-1980 arası yıllarda gerek mesleki hak ve çıkarların savunulmasında, gerek siyasal alandaki etkinlikleri ile birer baskı grubu olarak ön plana çıkmışlardır. Ancak 1982 Anayasası ile birlikte haklar alanında bireysellikten örgütselliğe uzanan "yasaklar" rejimi hâkim kılınarak, apolitik bir düzen dizayn edilmiştir. Bu doğrultuda katı düzenlemelere gidilmiş, siyasi parti üyeliği konusunda kamu görevlileri kategorileri ile 657 sayılı DMK'nın yaptırıma tabi kıldığı fiillerin kapsamı genişletilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklardan yoksun bırakıldığı bu süreç işçilerin de aleyhinedir. Çünkü siyaset yasağının dışında grev hakkının kullanımı yapılan değişiklikler neticesinde bir takım kurallara ve sınırlamalara tabi kılınmıştır. Ancak Anayasa'da kamu görevlilerine grev hakkı tanıyan bir değişikliğe gidilmediği gibi "anayasal" düzeyde bir yasağa da yer verilmemiştir.

Kamu görevlileri açısından sendikal haklar alanında yasak rejiminin egemen olduğu 1971-1990 arası yılların aksine 1990 yılı başlangıç olmak üzere 1990'lı yıllar sendika ve toplu sözleşme haklarının hukuken tanınmadığı ancak fiili olarak geliştiği bir evredir. Gelişme ekonomik ve sendikal talepler doğrultusunda başvuru olan sembolik grev ilanı, grev dışı eylemler, basın açıklaması, yürüyüş vb. yöntemleri içeren mücadele ekseninde şekillenmiştir. Bu evrede kamu görevlilerine hem siyasal

haklar hem de grev dâhil diğer sendikal hakların tanınması adına kısıtlama ve yasaklar örüntüsü ile şekillenen çeşitli kanun teklifleri sunulmuş ancak yürürlüğe girmemişlerdir. 1995 Anayasa değişiklikleri ile sendika ve toplu görüşme hakları anayasal güvenceye alınırken, kullanımları ancak 2001 yılında 4688 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle mümkün olmuştur. Siyasal haklar alanında ise işçiler açısından sendika-siyaset ilişkisini yasaklayan hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu görevlilerini siyasetin dışında bırakan geniş kapsamlı hükümlerde ise yükseköğretim elemanları ile öğrencilerinin siyasal katılım krizini aşmak gibi iki istisna dışında düzenlemeye gidilmemiştir. Belirtilmelidir ki siyasi parti üyeliği ile sınırlı olmayan siyaset yasağı, seçim dönemlerinde yardım ve bağışta bulunmayı, propaganda yapmayı, aynı zamanda ideolojik ve siyasi boyutlar taşıyan toplu eylemlere başvurmayı ve siyasi düşünce açıklamalarını da içeren çok boyutlu bir yasaktır.

2001 yılında sendika hakkı yeniden yasal güvenceye alınan kamu görevlileri açısından sendikacılıkta yeni bir dönem başlamıştır. Sendikal örgütlenmenin ilk evresinin (1965-1971) aksine 2001 yılında yasallık kazanan sendika hakkının temellerinin 1990'li yıllara hâkim olan mücadele sürecine uzandığı görülmektedir. 2001-2010 yılları arasında toplu görüşme destekli, 2012 yılından itibaren ise toplu sözleşmeli sendika hakkı varlık göstermiştir. Ancak 2002-2010 yılları arasında gerçekleşen toplu görüşmeler ile 2012 yılında uygulamaya geçen ve durumu değiştirmeyen toplu sözleşme uygulamasının ortak yönü uyuşmazlıkların uzlaşmaya, kayıpların ekonomik ve sendikal kazanımlara baskın gelmesidir. Bir diğer ortak özellik de her iki sürecin akabinde basın açıklaması, miting ve uyarı grevi adı altında iş bırakma eylemlerinin yer aldığı eylem programlarının hayata geçirilmesidir. Ancak her iki süreçte de enflasyon karşısında eriyen zamlar üzerinde uzlaşmaya varılması mali kayıp ve satın alma gücünde düşüş olarak geri dönmüştür.

Sendikalaşmanın ikinci evresi diyebileceğimiz 2001-2018 yılları arasında hem sendika hem de sendikalaşma oranında önemli bir artış olduğu görülmektedir. 17 yıllık süreçte toplam 1.662 sendika kurulurken, sendikalaşma oranı da % 67 düzeyindedir. Ancak bu hızlı artışın gerçek rakamları göstermediği ve bir takım nedenlere dayandığı görülmektedir. Örneğin; devletin kamu görevlilerinin sendika aidatlarını ödemesi, sendikal üyeliğin sağlayacağı avantajlardan faydalanmak, bürokrasinin baskıları, hizmet kollarında istihdam edilen kamu görevlilerinin sayılarının eksik bildirimi,

ideolojik farklılaşmanın beraberinde getirdiği bölünme nedenlerin birkaçıdır. Diğer bir yandan 15'nci madde hükmünden hareketle 4688 sayılı Kanun'un tüm kamu görevlilerine sendika hakkı tanımadığı, kapsam yönünden ILO normları başta olmak üzere uluslararası standartları aşan ve uyum sorunu yaratan bir yasaklama getirildiği görülmektedir. Bu noktada yasağın aşılması ve kapsamının daraltılması yönünde AYM'nin 2013, 2014 ve 2015 yıllarında aldığı kararların tatmin edici düzeyde olmadığı görülmektedir.

Örgütlülüğü bulunan eylemlere, fiili gelişme evresi olan 1990'lı yıllar ile özellikle sendikal örgütlenmenin yasallaştığı 2000'li yıllarda daha çok rastlanmaktadır. Grev karşıtı yasalar ya da uygulamalar 2000'li yıllarda grevleri azaltsa da diğer endüstriyel eylem biçimlerinin oluşumunu önleyememiştir. Bunun en tipik örneği grev yasağının söz konusu olduğu kamu görevlilerinin iş bırakma ve uyarı grevi adı altında gerçekleştirdikleri kısa süreli toplu eylemlerdir. Bu anlamda kamu görevlilerinin çalışma yaşamındaki sorunlarını ve memnuniyetsizliklerini çözme odaklı fiili grevlerin belirgin özelliği örgütlü ekseninde gelişme gösteren ancak kısa süreli eylemler olmalarıdır. Bu dönemde AİHM kararlarına konu olan toplu eylemler grev hakkının fiili olarak gelişimine olanak tanıyan ve hız kazandıran yasal bir alt yapı oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinde grev hakkının varlığını tanıyan bir içtihat oluşturan ILO denetim organlarının grev hakkını toplu pazarlık hakkı dâhil örgütlenme özgürlüğünün tamamlayıcı bir bileşeni olarak kabulü de sürece yasallık katan bir diğer dayanak olmuştur.

AİHM'in içtihadı Demir-Baykara, Enerji Yapı Yol-Sen ve izleyen kararları ile ILO'nun grev hakkına dair içtihadını doğrular yönünde gelişme göstermiştir. Her şeyden önce AİHM, kamu görevlileri özelinde karara bağladığı davalarda grev hakkına kısıtlama getirilebileceğini kabul etmekte ve yasaklamanın sınırı olarak "devlet adına yetki kullanan kamu görevlilerini" işaret etmektedir. Çalışma koşullarını iyileştirme maksadıyla gerçekleştirilen toplu eylemlere verilen cezayı ise grev ve toplu eylemlere katılımı caydıran müdahale olarak kabul etmektedir. Bu noktada ülkemizdeki mevzuat ve uygulamanın uluslararası normlar karşısında "uyum sorunu" yaşadığı ve yaşamakta olduğu çalışmada ayrıca değerlendirilmiştir. Özellikle iç hukukumuzda AYM kamu görevlilerinin kısa süreli iş bırakma eylemlerini doğrudan grev olarak tanımlamamaktadır. Ancak AİHM'in içtihadını göz önünde bulundurarak kimi

istisnalara ve çelişkilere rağmen olumlu yönde kararlar vermeye çalışmıştır. Tayfun Cengiz Kararı bu kararlardan yalnızca biridir. Açık bir ifadeyle olmasa da bu davada verdiği karar, grev hakkının varlığının kabulü yönünde hukukumuzda önemli bir gelişmedir. Danıştay ve İdari Dava Daireleri Kurulu’nun verdiği kararlardaki önemli adım ise sendikal faaliyet kapsamında ele alınan kısa süreli iş bırakma eylemlerinin “mazeret” ve “demokratik tepkinin tezahürü” olarak kabul edilmiş olmasıdır. Sonuç olarak eylemlere verilen cezaların hukuka uygun bulunmaması ve son kararlar ile ceza verilmemesi gerektiği yönündeki tutumda grev hakkının gelişimine olumlu yönde katkıda bulunmuştur.

2010 yılında sendikal ve siyasal haklar alanını etkileyen düzenlemelere gidilmiştir. Siyasal haklar bağlamında siyasi grev yasağına ilişkin hüküm Anayasa’dan çıkarılmış ancak hak açıkça tanınmamıştır. 5980 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle seçimlerde aday olmak üzere çekilmesi gereken kamu görevlileri kategorileri ise genişletilmiştir. Sendikal haklar alanında sendika hakkı toplu sözleşme hakkı ile desteklenirken, grev hakkı hususunda kayda değer bir değişiklik yapılmamıştır. Böylece 2012 yılı itibariyle kamu görevlileri açısından grevsiz toplu sözleşme hakkı ile desteklenen bir sendikal sürece girilmiştir. Ancak bu süreçte “serbestlik” üzerinden şekillenmeyen toplu sözleşme görüşmeleri grev hakkının olmayışının, toplu pazarlıkta gücü kıran bir etken olduğunu açıkça göstermektedir. Bu anlamda toplu sözleşme uygulamasının bünyesinde birçok sorunu barındırdığı açıktır. Özellikle görüşmelerin konu yönünden sınırlı olması, tarafların belirlenmesinde eşit temsiliyete olanak tanınmaması, süre yönünden sınırlı oluşu ve Memur-Sen’in tek başına belirleyici olması bu problemlerin başında gelmektedir. Aynı zamanda bu süreçte garanti sağlamayan ve önleyici bir işlev üstlenen KGHK’nın etkisi de büyüktür. ILO’nun belirlediği kriterlere aykırı özellikler gösteren ve “örtülü grev yasağı” getiren zorunlu tahkim doğrudan kamu hizmetlerinin sürekliliğine odaklanan 657 sayılı DMK’nın “grev karşıtı” bir mevzuat oluşunun neticesi olarak hukuk sistemimize entegre olmuştur. Yüksek Hakem Kurulu’na ilişkin ilkeler üzerinden şekillenen KGHK, ILO’nun öngördüğü bağımsız tahkim sistemine uymayan, en azından oluşumu itibariyle yürütmeye bağımlı bir yapı görünümündedir. Bu bağımlılık Kurul’un oluşumu ve kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını ilgilendiren karar alma sürecine de olumsuz yansımaktadır. Kurul’un kararlarının bağlayıcı ve yargı yoluna

başvurunun kapalı olması gibi sebepler ILO’nun grev yasağını telafi edici garantilerinin mevzuatımızdaki düzenlemelere hiç ya da yeterince yansıtılmadığını ortaya koymaktadır.

Anayasa ve 6356 sayılı Kanun başta olmak üzere diğer mevzuat düzenlemelerinde özel ya da kamu sektörü ayrımı gözetmeksizin grev yasağına tabi tutulan işler ve yerlerin oldukça geniş kapsamlı olduğu görülmektedir. Bu noktada odaklanılması gereken sorun kamu hizmeti kavramının net bir tanımının olmaması ve temel hizmet ayrımının yapılmamış olmasıdır. Bu sorun ILO normlarınca belirlenen temel hizmetlerin sınırını aşan ve çözümlenmesi gereken bir yasaklamaya sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla yasaklar ILO’nun tanımıyla “kesintiye uğraması halinde toplumun tamamı ya da büyük bir bölümünün yaşamını, kişisel güvenliğini ve sağlığını tehlikeye atabilecek” zorunlu hizmetler ile sınırlı olmalıdır.

Kamu görevlileri sendikalarının ekonomik ve siyasi baskı metodlarına başvuruları istenmeyen bir durumdur. Bunun temel göstergesi grev ve siyaset haklarının olmayışı ve ideolojik ve siyasi grev yasağının oluşudur. Ancak 151 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 9’ncü madde hükmünden hareketle kamu görevlilerine tıpkı diğer çalışanlar gibi örgütlenme özgürlüğünün gerektirdiği siyasal haklar tanınmalıdır. Ayrıca siyasi ve ideolojik grev yasağı sorununun aşılması adına kamu görevlilerinin çalışma koşullarını yakından ilgilendiren, mesleki amacın baskın olduğu, doğrudan siyasi otoriteyi hedef almayan toplu eylemleri de salt siyasi gayeler güdülmediği sürece yasaklanmamalıdır.

Kamu görevlileri sendikaları “apolitik” bir sendikal anlayış üzerinden şekillenmemiştir. 4688 sayılı Kanun, sendika-siyaset ilişkisinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu’na kıyasen çok katı kaideler getirmediği gibi siyasi faaliyetleri de açıkça yasaklamamıştır. Ancak açıkça siyasi partiler ve diğer örgütler ile yardımlaşma ilişkisi kurulmasını yasakladığı görülmektedir. Bu doğrultuda araştırmaların gösterdiği üzere siyaset yasağının olması sendikaları siyasal sürece katılmada bir seçenek ve araç haline getirmiştir. Toplu pazarlık süreci, siyasi çevrenin yarattığı etki, ideolojik görüşler, haklar ve ekonomik menfaatleri geliştirmeye yönelik sebepler sendikaları siyaset ile ilgilenmeye ve lobicilik faaliyetlerine yöneltmiştir. Siyaset yasağına rağmen sendikaların örtük siyasal görüş ve kimliklerine ise sendika yöneticilerinin aday olarak seçim süreçlerine katılmaları görünürlük

kazandırmaktadır. Sendika il temsilcilerinin ise protokol gereğince siyasi partilerce düzenlenen kongrelere katılımları açıkça yasaklanmamıştır.

Demokratik rejimlerde örgütlü emeği temsil eden sendikaların siyaseti dolayısıyla iktidarı kendi üyelerinin lehine etkileyerek çıkarlarını gözetmesi beklenir. Ancak kamu görevlileri sendikacılığı gelişim tarihinin hiçbir evresinde siyasi otoritenin denetiminden uzak bir özerklik alanında gelişme gösterememiştir. Devlet güdümünde gelişme, 2000’li yılların başından itibaren belirgin bir form kazanmıştır. Bu dönem de siyaset ve siyasi faaliyette bulunmak yasak olsa dahi siyasi görüşler de sendikacılığın gelişimine yön vermiştir. Sendikalara hâkim olan siyasi ve ideolojik görüş farklılıkları bölünmelerle neticelenmiş ve konfederal çokluğa sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda üç büyük konfederasyonun (Kamu-Sen, KESK ve Memur-Sen) misyonlarının ve faaliyetlerinin benimsedikleri siyasi ve ideolojik görüşler doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. Siyasi partilere olan yakınlıkları da bu çerçevede şekillenmiştir. Sendika aidatı ödemesiyle devlete bağımlı hale getirilmenin dışında güdümlü sendikal gelişmenin vücut bulmuş hali en fazla üyeye sahip dolayısıyla hem toplu pazarlık hem de zorunlu tahkime giden süreçteki konumu, rolü ve belirleyiciliği ile ön plana çıkan Memur-Sen’dir.

Uluslararası düzenlemelere göre grev haklarına “yasal sınırlama ve yasaklama” getirilebilecek kamu görevlileri kategorileri “devlet adına otorite işlevi kullanan kamu görevlileri” ile sınırlı olmalıdır. Ancak mevzuatımızda sendika hakkı bakımından söz konusu sınırı aşan, grev ve siyaset hakları bakımından ise genele yönelik bir yasaklama söz konusudur. Ancak ülkemizde kamu personel rejimi, kamu hizmetleri anlayışındaki dönüşüme ve çalışan kavramının kazandığı yeni içeriğe bağlı olarak sosyal hakların statü hukukuna aktarıldığı sürecin grev hakkıyla tamamlanması imkânsız değildir. Bu durum ancak anayasa ve yasal düzenlemelerde yapılacak değişiklikler ile grev hakkının yalnızca işçiler için değil “çalışanlar” için anayasal güvence altına alınmasıyla mümkündür. Mevzuatımızda genel bir yasak yerine “sınırlı” bir tanımaya gidilerek, hakkın tanınmayacağı (örneğin; yasama, yürütme ve yargı organları, itfaiye ve ambulans hizmetlerinde çalışanlar ile silahlı kuvvetler ve polis gibi) kamu görevlileri kategorileri ile temel/asgari hizmetlerin belirlenmesi ve tanımlanması adına bir çalışma yapılması yerinde olacaktır. ILO’nun belirttiği gibi “asgari hizmetlerin” belirlenmesinde Garanti Komisyonu benzeri “bağımsız” bir organ

görevlendirilmelidir. Bu bağlamda grev yasağını “zorunlu hizmetler” ile sınırlı tutmak kaydıyla, grev hakkının kullanımı, kamu hizmetlerinin nitelikleri ve gerekleri göz önünde bulundurularak, İtalya örneğinde olduğu gibi kapsamı, süresi, ön bildirim şartı ve sınırlarının yer aldığı ayrı bir düzenleme ile belirlenmelidir.

Ülkemizde kamu görevlilerinin siyasal haklarını yasa, kural ve düzenlemeler dâhilinde bir takım kısıtlama ve yasaklara tabi olarak kullandıkları görülmektedir. Ancak uygulamada özellikle kamu görevlilerinin politikaya aktif olarak katılımları, adaylara siyasi destek vermeleri ve kamusal politik tartışmalara girmeleri gibi durumlar istenmese de yasakların üstü örtülü bir şekilde aşıldığı görülmektedir. Bu durum kağıt üzerinde kalan yasakların alternatiflerini beraberinde getirdiğini göstermektedir. Dolayısıyla çalışmamızda verdiğimiz örnek ülkelerden hareketle ülkemizde de kamu görevlilerinin vatandaşlara tanınan siyasal haklardan eşit bir şekilde yararlanması sağlanmalıdır. Ancak bürokrasinin ülkemizdeki gelişimi göz önünde bulundurulduğunda bunun bir takım sakıncaları olabileceği ve siyasi kültürümüzün buna ne kadar elverişli olduğu kapsamlı bir şekilde değerlendirilmelidir.

Küreselleşme, AB’ye uyum süreci ve özel sektör ilkelerini ön plana çıkaran yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile çalışma ilişkilerinin yeni bir boyut kazanması siyasi tarafsızlık ve kamu hizmetlerinde sürekliliği önemli ölçüde etkilemiştir. Memurluk, kamu istihdam rejiminde sözleşme ilişkisine dayalı istihdamın yaygınlık kazanması ve kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluyla da daraltılmıştır. Kamu personel rejimini özel sektöre uyarlama çabası temel ilkeleri ile birlikte statüsel yapıyı da aşınma evresine sokmuştur. Çalışmamıza göre bu durum özneleri yönünden haklar alanının yeniden değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Çoğulcu demokrasi anlayışının hâkim olduğu ülkelerde kamu çalışanlarının sosyo-ekonomik çıkarlarını gözetmek adına grev, yönetime katılma adına ise siyaset haklarını kullanmalarına izin verilmektedir. Ülkemizde de böyle bir uygulamaya gidilebilmelidir. Bu da ancak uluslararası normlarca kamu görevlilerine tanınan hakların Anayasa ve onu takiben 657 sayılı DMK ve 4688 sayılı Kanun’da yapılacak köklü bir takım değişikliklerle sağlanabilir. Böylece uluslararası normlar ile çatışan hükümler değiştirilerek Anayasa’nın 90’ncı maddesi ile yaşanan uyum sorunu da giderilebilecektir.

KAYNAKÇA

Abdulahakimoğulları, Erdal ve Burcu Erdiñ. “Kamu Görevlilerinin Milletvekilliği Seçimlerine Katılmak Üzere Görevden Çekilmeleri ve Göreve Dönmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2015, ss. 227-258.

Abdullah Baştürk, “Demokrasi ve Sendikal Özgürlükler”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 84, 1986, ss. 17-23.

Acar, Aykut. “Devlet-Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: ‘Performansa Karşı Liyakat’ ile Sorunu Anlayabilmek”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt:4, No:2, 2012, ss.31-40.

Adal, Hasan Şükrü. **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.

Ahmet Makal, **Grev Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar**, 1. Baskı, V Yayınları, Ankara, 1987.

Akartürk, Ali Ekrem. **1995 Anayasa Değişikliği Işığında Memurların Sendikal Hakları**, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1998.

Akbay, Muvaffak. “Grev Bir Hak Mıdır?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 1950, (1950), ss. 86-104.

Akbulut, Olgun. “AİHS ve AİHM Kararlarının İç Hukuka Etkisi”, **İş Hukukunda Güncel Sorunlar-5-**, (Ed. Ali Güzel, Deniz Ugan Çatalkaya ve Hande Heper), Seçkin Yayınları, 2015, ss. 21-52.

Akgeyik, Tekin. “Sendika-Siyaset İlişkisi (Karşılaştırmalı Modeller Açısından)”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:3, Sayı:3, 1994, ss. 77-89.

Akgüner, Tayfun. **Kamu Personel Yönetimi**, 7. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2016.

Akıllıoğlu, Tekin. “Anayasaya Uygunluk Denetiminde Yönetim Hukuku Ölçüleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:3, 1987, ss.19-28.

Akıllıoğlu, Tekin. “Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz. Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243, Ankara, 1992, ss.25-34.

Akıllıoğlu, Tekin. **İnsan Hakları - I- Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri**, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:17, Ankara,1995.

Akkaya, Yüksel. “Cumhuriyet Döneminde Belediye İşçi Hareketleri (1923-1980)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 1998, ss. 16-36.

Aksoy, Muammer. “1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, 1971, ss. 1-71.

Aksoy, Muammer. **Devrimci Öğretmenin Kısıımı ve Mücadelesi**, Cilt:2, Orsel Matbaası, Ankara, 1975.

Aktan, Çoşkun Can. “Siyasal ve Sivil Özgürlükler, Demokrasi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:3, Sayı:18, Kasım-Aralık 1997, ss.1-10.

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

Aktay, Nizamettin. **Toplu İş Hukuku**, Gazi Kitabevi, 2015.

Akyiğit, Ercan. “İş Mücadelesi Aracı Olarak Grev Kırma Primi ve Meşruluğu Sorunu”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:7, Sayı:6, Kasım 1993, ss. 10-18.

Albayrak, Süha Oğuz. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Sayı:27, 2017, ss. 1-18.

Alpagut, Gülsevil. “Çalışma Yaşamına İlişkin Anayasal Değişikliklere Genel Bir Bakış”, **Çimento İşveren Dergisi**, Temmuz 2010, ss.8-25.

Alpagut, Gülsevil. “Toplu Eylem Hakkı ve Sınırları-Yargıtay’ın Konuya İlişkin Bir Kararının Düşündürdükleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:74, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan Sayısı, 2016, ss. 851-875.

Anderson, Arvid. “Strikes and Impasse Resolution in Public Employment”, **Michigan Law Riview**, Cilt:67, 1969, ss. 943-970.

Arap, İbrahim ve diğerleri. “14.10.2005 tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:8, Sayı:96, Aralık 2005, ss. 1-22.

Arıcı, Kadir. “**Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşme Hakkının Gerçekliği Meselesinde Önemli Bir Faktör: Kamu Görevlileri Hakem Kurulu ve Niteliği**”, Karatahta İş Yazıları Dergisi, Sayı:33, 2015, ss. 209-218.

Arıcı, Kadir. “Toplu Sözleşme ile Kanun Değiştirilmesi: İlksan Örneği”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:3-4, 2014, ss.3-20.

Arsava, Ayşe Füsün. “AB Temel Haklar Şartı’nın AB Hukuku ile İlişkisi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, ss. 149-166.

Aslan, Onur Ender. **Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2012.

Aslan, Onur Ender. “Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 3, 2011, ss. 109-140.

Aslan, Onur Ender. **Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

Aslan, Onur Ender. **Kamu Personel Hukuku**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 2701, 4. Baskı, Eskişehir, 2014.

Aslan, Onur Ender. **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No.: 330, Ankara, 2006.

Aslan, Zehreddin ve Nilay Arat. “Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmelerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Tahkim Usulü”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:4, Sayı:8, 2005, ss. 1-25.

Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

Atay, Yeliz Şanlı. “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:48, Sayı:3, Ankara, 2015, ss.1-39.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Mahkeme İçtihadına İlişkin Bilgi Notu**, Sayı:178, 2014.

Aybars, Ergün. **İstiklal Mahkemeleri**, Cilt:I-II, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları No:1, İzmir, 1988.

Aybay, Rona. **İnsan Hakları Hukuku**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 510, İstanbul, 2015.

Aydanoğlu, Erkan. **Dünyada ve Türkiye’de Sendika-Siyaset İlişkisi**, Kültür Sanat-Sen Yayını, Ankara, 2011.

Aydemir, Murteza. “Grev Hakkının Niteliği ve Uluslararası Belgelerdeki Yeri”, Prof. Dr. Kemal OĞUZMAN’a Armağan, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 1997, ss. 269-298.

Aydemir, Murteza. **Türk Hukukunda ve Mukayeseli Hukukta Grev Hakkı ve Lokavtın Sınırları**, Selüloz-İş Sendikası eğitim Yayınları:12, İstanbul, 2001.

Aydın, Hüseyin. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt:68, Sayı:1, 2010, ss.109-128.

Balcı, Erdoğan. “Partilerüstü Politika ve Türk Sendikacılığı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:24, 1972, ss. 223-236.

Balcı, Muharrem. **İhtilafların Çözüm Yolları ve Tahkim**, 1. Baskı, Danışman Yayınları, İstanbul, 1999.

Balcı, Şebnem Gökçeoğlu. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin “Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Kararı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:17, 2008, ss. 219-235.

Baydar, Oya. Türkiye’de Sendikacılık Hareketi Araştırma Sonuçları, **Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları**, İstanbul, 1998.

Bellace, Janice R. “The ILO and The Right to Strike”, **International Labour Review**, Cilt:153, Sayı:1, 2014, ss. 29-70.

Benli, Abdurrahman. “Türkiye’de Kamu Çalışanlarının Sendikalaşma Çabaları ve Sorunları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:46, 2003, ss.89-128.

Berktaş, Fatmagül. “Liberalizm: Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir İdeoloji”, **19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler**, (Ed. Birsan Örs), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, ss. 50-114.

Bernard, Gernigon. **Labour Relations in The Public And Para-Public Sector**, International Labour Standards Department Working Paper No:2, International Labour Office, Geneva, 2007.

Beyoğlu, Cem Ümit. “AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:135, Mart-Nisan 2018, ss.77-118.

Bibilik, Erkan. **Memur Sendikacılığı ve Toplu Görüşme Hakkı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.

Bilgin, Aslı. “Divan’ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge?”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:1, 2011, ss. 51-93.

Bloch, Marc J. “Public Employees’ Right to Strike”, **Cleveland State Law Review**, 1969, ss. 392-406.

Boratav, Korkut. “1950-1965 Döneminde Tarım Dışındaki, Emekçi Gruplar Açısından Gelir Dağılımındaki Değişiklikler”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:1, 1969, ss. 201-229.

Boratav, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, 9. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Bordogna, Lorenzo. “Dispute Regulation in Essential Public Services in Italy: Strengths and Weaknesses of a ‘Pluralist Approach’”, **Journal of Industrial Relations**, Cilt:50, September 2008, ss. 597-613.

Buckley, Donald. “Political Rights of Government Employees”, **Cleveland State Law Review**, Cilt:19, Sayı:3, 1970, ss. 568-578.

Bulgan, Birden Güngören. **Georg Jellinek'in Hak ve Devlet Kuramı**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017.

Bulut, Nihat. **Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Burton, John F. ve Charles Krider. "The Role Consequence of Strikes by Public Employees", **The Yale Law Journal**, Cilt:79, Sayı:3, 1970, ss. 418-440.

Bülent Serim, "Örgütlenme Özgürlüğü "Depolitizasyon ve Engeller", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:1, 1994, ss. 83-105.

Cahit Tutum, "Memurların Hak ve Ödevleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 1969, ss. 105-139.

Cahit Tutum, "Türkiye'de Memur Sendikaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:1-2, 1968, ss. 29-46.

Cahit, Tutum. **Personel Yönetimi**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:149, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.

Caiden, Gerald E. "The Consept of Neutrality", **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, (Ed. Haile K. Asmerom-Elisa P. Reis), St. Martin's Press, New York, 1996, ss. 20-44.

Can, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı. **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, 1998.

Canbolat, Talat. "6356 Sayılı Kanunda Barışçıl Çözüm Yolu Olarak Arabuluculuk", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, ss. 247-274.

Caniklioğlu, Nurşen. “6356 Sayılı Kanuna Göre Grev Yasakları ve Grevin Ertelenmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:39, 2013, ss. 289-316.

Casale, Giuseppe ve Joseph Tenkorang. “Public Service Labour Relations: A Comparative Overview”, **DIALOGUE Paper No. 17**, Geneva, International Labour Office, 2008.

Centel, Tankut. “Grev Yasak ve Sınırlamalarına Topluca”, **TİSK Akademi Dergisi**, Cilt:1, 2013, ss. 6-20.

Centel, Tankut. “Metal Sektöründeki Son İş Bırakma Eylemleri Nedeniyle İşten Çıkarmalar”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı:36, 2016, ss. 10-16.

Centel, Tankut. **Türkiye’nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, Mess Yayınları, İstanbul, 2004.

Chandler, Timothy D. ve Rafael Gely. “The Determinants of Public Employee Unions’ Political Activities”, (Ed. Paula B. Voos), **Industrial Relations Research Association Series Proceeding of The Forty-Seventh Annual Meeting**, Washington D.C., 6-8.01.1995, ss. 295-305.

Chapman, Brian. **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**, çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.

Cindemir, Hakan. “Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri”, **Gaziantep University Journal of Social Science**, Vol:16, No:2, 2017, ss. 553-566.

Cordova, Efrén. “Strikes in the Public Service: Some Determinants and Trends”, **International Labour Review**, Cilt:124, Sayı:2, 1985, ss. 163-179.

Cranston Maurice. **What Are Human Rights**, Basic Books, New York, 1962.

Çelik, Aziz **Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye**, 1. Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2014.

Çelik, Aziz ve Kuvvet Lordoğlu. “Türkiye’deki Resmi Sendikalaşma İstatistiklerinin Sorunları Üstüne”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:9, 2006, ss. 11-30.

Çelik, Aziz. “AB Sürecinin En Uyumsuz Alanı: Sosyal Haklar”, **Birikim Dergisi**, Sayı:184-185, 2004, ss. 72-82.

Çelik, Aziz. “Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı:388, Mart-Nisan 2010, ss. 64-66.

Çelik, Aziz. “Mücadeleden Vesayete Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı”, **Eleştirel Pedagoji Dergisi**, Sayı:34, 2014, ss. 1-8.

Çelik, Aziz. “Türkiye’de 2000’li Yıllarda Grevler ve Grev Dışı Eylemler: Çalışma Hayatında “Pax Romana” Mı?, **Petro-İş Sosyal Haklar Sempozyumu IV-Bildiriler**, Petrol-İş Yayını:117, İstanbul, 2012, ss. 107-131.

Çelik, Aziz. **Vesayetten Siyasete Türkiye’de Sendikacılık (1946-1967)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

Çelik, Nuri, Nurşen Caniklioğlu ve Talat Canbolat. **İş Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 27. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Çelik, Nuri. “Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü İle Grev ve Lokavt Haklarına İlişkin Yaklaşımlar Konulu Bildiri Üzerine Yorum”, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer)**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, İstanbul, 5-6-7.02.1982, ss. 167-169.

Çetik, Mete ve Yüksel Akkaya. **1990'lı Yıllarda Türkiye'de Endüstri İlişkileri: Araştırma Raporu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1999.

Çetin, Halis. **Çağdaş Siyasal Akımlar**, Orion Kitabevi, Ankara, 2007.

Çiçekli, Bülent. **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Şeçkin Yayınları, Ankara, 2001.

Çitçi, Oya. “Kamu Görevlilerinin Siyasal Hakları ve Dünyada, Türkiye’de Uygulamalar”, **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, 31 Mart-1 Nisan 1995, ss. 29-62.

Çoker, Ziya. **Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 1996.

Damla Cihangir Tetik ve Umut Gündüz, **Seçim Dönemi Yasakları ve İhlalleri**, Uluslararası Şeffaflık Derneği Yayını, 2015.

Daver, Bülent. **Türkiye’de Siyasal Haklar**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku ve Siyasal Bili Enstitüsü Yayınları Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

Davies, A.C.L. “One Step Forward, Two Step Back? The Viking and Laval Cases in The ECJ”, **Industrial Law Journal**, Cilt:37, Sayı:2, 2008, ss.126-148.

Demir, Fevzi. **En Son Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması**, 7. Baskı, Albi Yayınları, İzmir, 2013.

Demir, Fevzi. **Sorularla Toplu İş Hukuku**, Sorularla Hukuk Dizisi III, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Cilt:2, Ankara, 2006.

Demir, Serdar. “Türkiye’de Kamu Görevlileri Dernekleri (1971-1980)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:1, 1991, ss. 55-97.

Demirbilek, Tunç. **Toplu Pazarlığın Davranışsal Boyutu-Teorik Esaslar-Hazırlık ve Yürütüm Aşamaları-Strateji ve Taktikler**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları: 28, İzmir, 1996.

Demren, Halil. “Kamu Çalışanlarının Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:4, Sayı:4, 1999, ss.279-295.

Dereli, Bengü. “Kamu Görevlileri Sendikacılığı ile İlgili Başlıca Görüşler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:31, 1982, ss. 349-380.

Dereli, Toker. “Sosyal Diyalog ve Toplu Pazarlık için Görüşme Becerileri (Toplu Pazarlık Taktik Ve Teknikleri)”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:72, 2017, s. 145-169.

Dereli, Toker. “The Benefits of Freedom of Association for Development”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Gülten KUTAL’a Armağan, Cilt:1, Sayı:68, 2015, ss.187-220.

Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı**, Başbakanlık Basımevi, Abant, 9-11.02.2010.

Dikmen, Ahmet Alpay. “Sermaye Lehine Yorum”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Metin Tartışmaları**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Özel Sayı, No:60, Ankara, 2003, ss. 5-9.

Dinç, Adem ve Mehmet Ünver. **Teori, Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, İzden Yayıncılık, İzmir, 2012, ss.10-11.

DiSalvo, Daniel. **Government Against Itself: Public Union Power and It Consequences**, 1st Edition, Oxford University Press, New York, 2015.

DİSK Araştırma Merkezi, “AKP Döneminde Emek”, **DİSK Raporu**, İstanbul, 29 Mayıs 2018, ss. 8-9.

Doğan, Sevil. “Toplu Eylem Hakkı ve Siyasi Grev Bağlamında Bir Yargıtay Kararı İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:40, 2014, ss. 305-334.

Doğru Yol Partisi Grup Başkanvekilleri Adana Milletvekili Bekir Sami Daçe ve Bursa Milletvekili Turhan Tayan ile Sosyaldemokrat Halkçı Parti Grup Başkanvekili İstanbul Milletvekili Ercan Karakaş ve 181 Arkadaşının Teklifi, 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67 nci, 68 nci, 69 ncu, 76 ncı ve 133 üncü Maddelerinin Değiştirilmesi ile İlgili Kanun Teklifi, **TBMM Tutanak Dergisi**, Birleşim:91, Dönem:19, Yasama Yılı:2, Cilt:34, S. Sayısı:306, 14.4.1993.

Döner, Ayhan. “Geçmişten Günümüze Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Seçimlerde Adaylığı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:58, Sayı:4, 2009, ss. 737-776.

Dönmez, Burcu Demren. “Türk Ceza Kanununda “Kamu Görevlisi” Kavramı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:24, Sayı:94, 2011, ss.95-130.

Dreyfus, Françoise. **Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. Yüzyıl)**, çev. Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

Duguit, Leon. **Kamu Hukuku Dersleri**, (çev. Süheyp Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954.

Duran, Lütfi. “İktisadi Devlet Teşekküllerinde Çalışanların Hukuki Durumu ile Sendika ve Grev Hakları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:33, Sayı:1-2, 1967, ss. 34-51.

Durgun, Şenol. “Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Mayıs 2012, ss. 227-248.

Dutertre, Gilles. **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler**, Avrupa Konseyi Yayınları, 2003.

Duygun, Ahmet Mert. “Kamu Görevlilerinin Politik Grev Hakkına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi”, **Hukuk Defteri Dergisi**, Sayı:9, 2017, ss. 12-16.

Ekin, Nusret. **Endüstri İlişkileri**, 6. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1994.

Ekmekçi, Ömer. **Toplu İş Hukuku Dersleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2018.

Engin Ünsal, “Kamu Sektöründe Sendikalar, İş Uyuşmazlıkları ve Grevler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:20, 1969, ss. 45-64.

Engin, Murat. “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk ve Türk Hukuku Anayasa m.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:5, Sayı:2, 2015, ss. 9-36.

Engin, Murat. “Sendikal Hak ve Özgürlüklere İlişkin AIHS Hükümleri, AIHM Kararları ve Türk Hukuku”, **İş Hukukunda Güncel Sorunlar-5-**, Seçkin Yayınları, 2015, ss.139-159.

Ercan, İsmail. “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı’nın Hukuksal Boyutu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:63, 2006, ss. 173-196.

Erdem, Fazıl Hüsnü ve Yunus Heper. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri Madde Karşılaştırmalı**, Seta Yayınları, Ankara, 2011.

Erdem, Tarhan. **Anayasalar ve Seçim Kanunları 1876-1982**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1982.

Erdoğan, Işıl. “AKP Döneminde Sendikal Alanın Yeniden Yapılanması ve Kutuplaşma: Hak-İş ve Ötekiler”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:41, 2014, ss.155-174.

Erdoğan, Seyhan. “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) Metin Tartışmaları**, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Özel Sayı, No:60, Ankara, 2003, ss.10-23.

Eren, Hayrettin. “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: VI, Sayı: 1-4, 2002, ss.105-132.

Eroğlu, Cem. “Üçüncü Anayasa Değişikliği”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:19, Sayı:183, 1995, ss.6-13.

Erol, Ahmet. **Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Tez-Koop-İş Sendikası Yayınları, Yayın No:26, 3. Baskı, 2000.

Ersöz, Kürşat. “Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasağı ve Değerlendirmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl:7, Sayı:26, 2016, ss. 71-104.

Ertuğrul, Feyzullah. “Sendikal Haklar Zapturap Altına Alınamazlar”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:19, Sayı:178, 1995, ss. 49-58.

Ertürk, Şükran. **İş Mücadelesinde Denge İlkesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:95, İzmir, 1995.

Eryılmaz, Bilal. **Bürokrasi ve Siyaset**, 5. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2013.

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2013.

Esener, Turhan ve Yeliz Bozkurt Gümrükçüoğlu. **Sendika Hukuku**, Yenilenmiş 2. Baskı, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2017.

Esener, Turhan. **İş Hukuku**, 3. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978.

Esener, Turhan. **İş Hukukunda Uyuşmazlıkların Barış Yolu ile Çözümü**, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1970.

Estreicher, Samuel. “Collective Bargaining or “Collective Begging”?: Reflections on Antistrikebreaker Legislation”, **Michigan Law Review**, Cilt:93, Sayı: 3, 1994, ss. 577-608.

Evju, Stein. “The Right to Collective Action Under The European Social Charter”, **European Labour Law Journal**, Cilt:2, Sayı:3, 2011, ss. 196-224,
<https://www.jus.uio.no/ifp/personer/vit/steinev/2012-ellj-esc-and-strike.pdf>,
(12.07.2018).

Evren, Teoman. “Depolitizasyon”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:1, 1986, ss. 19-21.
Ewing, K. D. **The Draft Monti II Regulation: An Inadequate Response to Viking and Laval**, Institute of Employment Rights, Liverpool, 2011, ss. 1-16.

Ewing, K.D. ve John Hendy QC. “The Dramatic Implications of Demir and Baykara”, **Industrial Law Journal**, Cilt:39, Sayı:1, 2010, ss. 2-51.

Eylert, Mario. “National Reports Strike in the Public Sector”, **XIXth Meeting of European Labour Court Judges**, Sevilla-Spain, 19-20 Semptember 2011, ss. 1-95.

Eyrenci, Öner. “İş Hukuku Açısından Uluslararası Hukuk-Ulusal Hukuk İlişkisi ve Yargı Kararları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:74, 2016, ss. 381-396.

Eyrenci, Öner. “Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Hakları ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri-Sempozyum ve Açık Oturum, Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz: Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243, Ankara, 1992, ss. 155-161.

Fuchs, Klaus. “Avrupa Sosyal Şartı: Günümüzdeki Durum ve Perspektifler”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolukyumu-Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), TODAİE Yayınları, No: 250, Ankara, 1993, ss. 25-41.

Gely, Rafael ve Timothy D. Chandler. “Restriction Public Employees’ Political Activities: Good Government or Partisan Politics”, **Houston Law Review**, Cilt:37, 2000, ss. 775-822.

Gerek, Nüvit. “6356 Sayılı Kanunun Grev ve Lokavt Konusunda Öngördüğü Değişiklikler”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24,Sayı:6 / Cilt:25, Sayı:1-2, 2013, ss.1-14.

Gernigon, Bernard, Alberto Otero ve Horacio Guido. **ILO Principles Concerning The Right to Strike**, International Labour Office, Geneva, 2000.

Gibson, Mary. “The Public Worker’s Right to Strike”, **The Moral Rights In The Workplace**, (Ed. Gertrude Ezorsky), Sunny Press, 1986.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk. **İdare Hukuku**, Altıncı Basımdan Yedinci Tıpkı Basım, Der Yayınları, İstanbul, 2015.

Giritli, İsmet. **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 6. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979.

Giritli, İsmet. **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983.

Gökcan, Hasan Tahsin. “Türk Ceza Kanunu Uygulamasında Kamu Görevlisi Kavramı”, **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2015.

Gölcüklü, Feyyaz. “Avrupa İnsan Hakları Divanında Söz ve İfade Özgürlüğü”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı:2, 1980, ss. 41-76.

Gören, Zafer. **Temel Hak Genel Teorisi**, 3. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:57, Ankara, 1995.

Göze, Ayferi. **Sosyal Devlet Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1976.

Gözler, Kemal. “Anayasa Değişikliğinin Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri (Anayasa’nın 13’ncü Maddesinin Yeni Şekli Halinde Bir İnceleme)”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:4, 2001, ss. 53-67.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş ve Yenilenmiş 2. Baskı, Cilt:2, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.

Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 18. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2015.

Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili. **Türk Anayasa Metinleri ‘Senedi İttifaktan Günümüze’**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1985.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Cilt:1, Ankara, 2010.

Gözübüyük, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Güler, Birgül Ayman ve diğerleri. **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Yay. Haz: Koray Karasu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.

Güler, Birgül Ayman. **657'yi Değiştirmek 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine**, Disk/Genel İş Sendikası, Ankara, 2010, (Tasarısı), ss. 1-19.

Güler, Birgül Ayman. **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, 2013.

Gülmez, Mesut “Kamu Yönetiminde İlk Toplu Görüşme Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:1, 2003, ss. 121-150.

Gülmez, Mesut. ““Toplu Eylem Hakkına Dahil Protesto Grevleri, Yasa Dışı Grev Değildir” Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı Karar Eleştirisi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:43, 2014, ss. 233-396.

Gülmez, Mesut. “1995 Anayasa Değişiklikleri ve Sendikal Haklar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:32, Sayı:1, 1999, ss. 3-30.

Gülmez, Mesut. “Anayasa Değişikliği ve Memur Sendikacılığı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:28, Sayı:4, 1995, ss.27-43.

Gülmez, Mesut. “Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar ve Türkiye’nin Uyum Sorunu”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:23-24, 2002, ss. 1-29.

Gülmez, Mesut. “Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:12, Sayı:1, 1990, ss.91-124.

Gülmez, Mesut. “Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:3, 2001, ss. 1-21.

Gülmez, Mesut. “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı Konusunda Türkiye’de Yasaklılıktan “Yasal Tanıma”ya Geçiş”: 1947 Yasası”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Sayı: 3-4, 1982, ss.76-108.

Gülmez, Mesut. “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek Miyiz?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:12, 2007, ss. 27-52.

Gülmez, Mesut. “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu I-Bildiriler**, Belediye-İş Sendikası Yayını, Ankara, 22-23. 10. 2009, ss.3-17.

Gülmez, Mesut. “İşçi ve Memur Statüleri Arasında Yakınlaşma Olgusu: Dünyadaki Gelişmeler ve Ülkemizdeki Durum”, **Prof. Dr. İbrahim Yasa’ya Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:519, Ankara Basımevi, Ankara, 1983, ss.231-265.

Gülmez, Mesut. “Kamu Çalışanları Sendikaları:1990-2001”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:35, Sayı:1, 2002, ss.1-27.

Gülmez, Mesut. “Memur Sendikaları ve Siyasal Etkinlik”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:28, Sayı:2, 1995, ss. 29-50.

Gülmez, Mesut. “Memur Sendikalarının Toplu Sözleşme Etkinliği ve Yargı Kararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:30, 1997, ss. 69-82.

Gülmez, Mesut. “Örgütlenme ÖzgürSÜZlüğü” Cepesinde Yeni Bir Şey Yok! Olacağı da Yok!”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2013, ss.13-40.

Gülmez, Mesut. “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkının Uluslararası İlkeleri ve Türkiye”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:1, Sayı:9, 1987, ss.41-84.

Gülmez, Mesut. “Sempozyum Sunuş Konuşması”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz. Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 243, Ankara, 1992, ss.5-10.

Gülmez, Mesut. “Sendika Hakkı ve Kamu Görevlileri”, **İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyum ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz: Mesut Gülmez), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243, Ankara, 1992, ss.57-76.

Gülmez, Mesut. “Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar Mı?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:18, Cilt:3, 2008, ss.137-169.

Gülmez, Mesut. “Sendika Kararına Uyarak Toplu Eyleme Katılma, ‘Disiplin Suçu’ Değil ‘Mazeret’ tir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Kararı) Karar İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:41, 2014, ss. 191-204.

Gülmez, Mesut. “Sendikal Hakların Bölünmezliği: “Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur””, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:26, 2010, ss. 9-50.

Gülmez, Mesut. “Sosyal Haklarda “Yeni” Değil “İleri” Anayasa”, **Petrol-İş Sosyal Haklar Sempozyumu IV Bildiriler**, Petrol-İş Yayını-117, İstanbul, 2012, ss.43-89.

Gülmez, Mesut. “Tatil-i Eşgal Yasası ve Grev”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 1982, ss. 1-41.

Gülmez, Mesut. “Toplu Pazarlık ve Grev Hakları ve Türkiye”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolukyumu-Bildiriler ve Tartışmalar**, (Yay. Haz.: Mesut Gülmez), TODAİE Yayınları, No: 250, Ankara, 1993.

Gülmez, Mesut. “Uluslararası Sözleşmeler ve Memurların Sendika Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:12, Sayı:92, 1988, ss. 22-25.

Gülmez, Mesut. Anayasanın ve Sendikal Yasaların Ulusalüstü Sözleşmelere Uyum(suzluğ)u Sorunu”, **İş Hukuku Günleri-II-Sempozyumu: Uluslararası Sözleşmelerin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulama Sorunları**, İzmir Barosu, İzmir, 10-11.05.2013, ss. 16-30.

Gülmez, Mesut. **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları (1990-1993)**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 251, Ankara, 1993.

Gülmez, Mesut. **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1996.

Gülmez, Mesut. **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku 788’den 4688’e: 1926-2001**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No.: 309, Ankara, 2002.

Gülmez, Mesut. **Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909-1961)**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

Gülmez, Mesut. **Memurlar ve Sendikal Haklar(Türkiye’de ve Dünya’da)**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, 1990.

Gülmez, Mesut. **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu**, Belediye-İş Yayını, 2. Baskı, Ankara, 2006.

Gülmez, Mesut. **Sendikal Hakların Ulusalüstü Kuralları Oluşumu ve Uygulanması 1919-2014 100. Kuruluş Yıldönümü Eşiğinde UÇO/ILO İlkeleri**, Hatiboğlu Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2014.

Gülmez, Mesut. **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 236, Ankara, 1991.

Gülmez, Mesut. **Türkiye’de Memurlar ve Sendikal Haklar 1926-1994**, 2. Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No:255, Ankara, 1994.

Gümüş, Fatih. **Türk İş Hukukunda İş Uyuşmazlıkları ve Uzlaştırma**, Emel Matbaacılık, Ankara, 1972.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, 2011.

Güner, Ayşe. “Türkiye’de Patronaj İlişkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1-2, 1987, ss. 617-624.

Güney, Alptekin ve Kemale Aslanova. “Türk Hukukunda Grev Yasakları ve ILO Normları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:1, Sayı:40, 2014, ss. 257-272.

Güran, Sait. “Anayasa’nın 128 ve 129’uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:17, Sayı:3, Ankara, 1984, ss.28-35.

Güran, Sait. “Avrupa’da ve Türkiye’de Memurların Sendikalaşması ve Yönetime Katılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:11, 1978, ss.12-29.

Güran, Sait. **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.

Gürbüz, Reşit. **İnsan Hakları ve Demokratikleşme- Türkiye’nin İdari Yapısı-Kamu Görevlileri**, 2. Baskı, Kuram Kitap Yayınları, Kocaeli, 2016.

Gürçay, Cemile. “Türkiye’de İş Mücadelesi Araçları (2822 Sayılı Kanun Açısından Bir İnceleme), **DEÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 1988, ss. 127-149.

Güvel, Hulusi. “**4688 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi**”, Dönem:23, Yasama Yılı:4, Esas No:2/619, Başkanlığa Geliş Tarihi:18.2.2010, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0619.pdf>, (25.12.2018).

Güven, Sami. “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 1976, ss. 50-70.

Güzel, Ali ve Şebnem Gökçeoğlu. “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:6, Sayı:5, 1992, ss. 3-7.

Güzel, Ali. “3008 Sayılı İş Yasası’nın Önemi ve Başlıca Hükümleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 35-36, 1986, ss. 165-222.

Halil İbrahim Sarıoğlu, “Türk Toplu Pazarlık Düzeni ve Çalışma Mevzuatının Karşılıklı Etkileri”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:52, Sayı:2, 2002, ss. 65-84.

Han, Ercan. “Tarihi(!) Toplu Sözleşmeler Tarihi”, **Türkiye Kamu-Sen Kamu Türk Dergisi**, Yıl:5, Sayı:20, 2017, ss. 38-43.

Hanslowe, Kurt L. ve John L. Acierno, “The Law and Theory of Strikes by Government Employees”, **Cornell Law Review**, Cilt:67, Sayı: 6, 1982, ss. 1055-1083.

Havutça, Namık. “**23.7.1965 Tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi**”, Esas No:2/1755, Dönem:24, Yasama Yılı:4, 22.08.2013,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=139206, (07.02.2019).

Heywood, Andrew. **Siyaset**, çev. Bekir Berat Özipek ve diğerleri, 14. Baskı, Adres Yayınları, 2014.

Hobbes, Thomas. **Leviathan**, çev. Semih Lim, 6. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2007.

Hofmann Claudia and Norbert Schuster. **It Ain't Over 'Til It's Over: The Right to Strike And The Mandate of The ILO Committee of Experts Revisited**, Global Labour University Working Paper No:40, International Labour Office, Geneva, 2016.

Ife, Jim. **Human Rights and Social Work Towards Right-Based Practice**, Revised Edition, Cambridge University Press, 2008.

International Labour Conference, **102nd Session Collective Bargaining in The Public Service: A Way Forward**, General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service, Report III (Part 1B), International Labour Office, Geneva, 2013.

Işık, Rüçhan. “İngiliz İşçi Sendikalarının Siyasal Faaliyetleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:17, 1966, ss. 105-136.

Işık, Rüçhan. **Sendika Hakkı Tanınması ve Kanuni Sınırları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1962

Işık, Yüksel. **Sendikal Bürokrasi ve Çözüm Önerileri**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

Işıklar, Fehmi. “Demokrasi Mücadelesi, Parlamento’ya Hapsedilemez”, **Türkiye’de Memur Sendikacılığı**, Uluslararası Sempozyum, 13-14.09.1990, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1991, ss. 14-17.

Işıklı, Alpaslan. “İşçi Memur Ayrımı Sorunun Düşündürdükleri”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, 1971, ss.181-212.

Işıklı, Alpaslan. “Sendika Hakkı ve Türkiye”, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu Bildiriler ve Tartışmalar**,(Yay. Haz: Mesut Gülmez), Ankara, 1993, ss.105-113.

ILO Labour Conference: Committee on the Application of Standards, **106th Session**, Geneva, 2017.

ILO: Application of International Labour Standards 2016 (I), **Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations**, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016.

ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining, **International Labour Conference 81st Session**, Geneva, 1994.

ILO: Freedom of Association and Industrial Relations, **Report VII International Labour Conference 30th Session**, International Labour Office, Geneva, 1947.

ILO: Freedom of Association, **Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO**, Fifth Edition, International Labour Office, Geneva, 2006.

ILO: International Labour Conference, **101st Session Giving Globalization a Human Face**, First Edition, Report III (Part 1B), International Labour Office-Geneva, 2012.

ILO: International Labour Conference, 101st Session, **Giving Globalization a Human Face**, First Edition, Report III (Part 1B), International Labour Office-Geneva, 2012.

ILO: İnternational Labour Standarts, **Statement of the ILO High-Level Bipartite Mission to Turkey (3-5 March 2010)**, 09.03.2010.

ILO: Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951, No:92, **Recommendation concerning Voluntary Conciliation and Arbitration**, 34th ILO Session, 29.01.1951, Geneva, 1951.

İnternational Labour Organization, **Background document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948 (No 87), in relation to the right to strike and the modalities and practices of strike action at national level** (Revisited), Geneva, 23-25 February 2015.

İzci, Ferit, ve Yıldız, Şerif. “Türk Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Vol.1/3, 2017, ss.397-412.

Jacobs, Antoine. “Hrvatski Liječnicki Sindikat v. Croatia Secondary Industrial Action”, **International Labour Rights Case Law**, Cilt:1, Sayı:1, 2015, ss. 85-93.

Kabakçı, Mahmut. “Grev Yasakları ve Temel Hizmet Kavramı (Karar İncelemesi)”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:7, Sayı:3, 2004, ss. 1-15.

Kabakçı, Mahmut. **2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununa Göre Toplu Pazarlık Sürecinde Ortaya Çıkan Uyuşmazlıkların Çözüm Aracı Olarak Grev ve Lokavt**, 1. Baskı, EMO Yayınları, İstanbul, 2004.

Kaboğlu, İbrahim Ö. **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 9. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “1995 Anayasa Değişiklikleri”, **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, 1997, ss.387-411.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları”, **Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)**, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), 1. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, ss.15-35.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Düşünce Özgürlüğü”, **İnsan Hakları**, (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları Cogito-98, İstanbul, 2000, ss. 106-120.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı Kitabı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını No:12, Ankara, 9-13. 01. 2001, ss.102-140.

Kaboğlu, İbrahim Ö. **Kolektif Özgürlükler**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları:8, Diyarbakır, 1989.

Kaboğlu, İbrahim Ö. **Özgürlükler Hukuku -1- İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.

Kaboğlu, İbrahim. “Özgürlükler Hukukunun Tanımına Doğru”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı:86, 1987, ss.18-25.

Kalkandelen, Hayrettin. **Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968.

Kanlıgöz, Cihan. **Türk Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2002.

Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

Kara, Bülent. “Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 2009, ss.369-386.

Karakışla, Yavuz Selim. “Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu 1839-1923”, **Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine İşçiler 1839-1950**, (Der. Erik Jan Zürcher ve Donald Quataert), 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998.

Karakoç, Rıfat. “Türkiye’de Siyasi Parti Üyeliğinin Hukuki Niteliği: Yükseköğretim Elemanlarının Siyasi Parti Üyeliğine Yönelik Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl:6, Sayı:81, 2018, ss. 318-328.

Karaman, Hatice Güneş ve Çetin Erdoğan. “Türkiye’deki Eğitim Sendikalarına Yönelik Bir İnceleme: Amaçlar, Beklentiler ve Sorunlar”, **Sakarya University Journal of Education**, Cilt:6, Sayı:2, 2016, ss. 123-140.

Karan, Nur Kaman. **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

Karatepe, Şükrü. **İdare Hukuku**, Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Seri No:1, İzmir, 1986.

Karr, Robert. “Strikes by Public Employees -The Invalidity of the Prohibition”, **DePaul Labour Review**, Cilt:377, 1969, ss. 377-393.

Karslı, Mehmet Rauf. “Sözleşmeli Personel İstihdamı Üzerine Hukuki Bir İnceleme: KİT Sözleşmeli Personeli Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:73, Sayı:2, 2015, ss.71-86.

Karslı, Mehmet Rauf. **İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, On İki Levha Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul, 2016.

Kaya, Ali Pir ve Ceyhun Güler. “Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Toplu Eylem Hakkı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:68, 2015, ss. 105-126.

Kaya, Cemil. “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Sadakat Yükümlülüğü”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 149. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayınları No:93, Ankara, 11.05.2017.

Kaya, Cemil. “Kamu Görevlilerinin Seçimlere Katılmak Üzere Görevden Çekilmesi ve Göreve Dönmesi, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 2004, ss. 1-19.

Kernagham, Kenneth. “Political Rights and Political Neutrality: Finding The Balance Point”, **Canadian Public Administration**, Cilt:29, Sayı:4, Kasım 1986, ss. 639-652.

Kernaghan, Kenneth. “Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited”, **Canadian Public Administration**, Cilt:19, Sayı:3, Eylül 1976, ss. 432-456.

Keser, Hakan. “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:17, Sayı:6, 2003, ss.16-33.

Kılıçoğlu, Mustafa. **6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Yorumu**, Bilge Yayınevi, Ankara, 2013.

Koç, Canan ve Yıldırım Koç. **Kesk Tarihi-1- Riskli Alanlar, Yolu Açanlar(1985-1995)**, Epos Yayınları, Ankara, 2009.

Koç, Canan ve Yıldırım Koç. **KESK Tarihi-II: Yerleşenler (1995-2001)**, Epos Yayınları, 2010.

Koç, Canan ve Yıldırım Koç. **Memur-Sen’in Sicili (1995-2014)**, Epos Yayınları,2014.

Koç, Yıldırım. “1947 Yılında Sendika-Dışı İşçi Örgütlenmeleri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:13, Sayı: 108, 1989, ss. 42- 50.

Koç, Yıldırım. “Osmanlı Memurları”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:15, Sayı:130, 1991, ss.46-48.

Koç, Yıldırım. “Türkiye’de Memurlar (1923-1950)”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 132, 1991, ss.10-16.

Koç, Yıldırım. **Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikalaşması**, Türk-İş Eğitim Yayınları, No: 69, Ankara, 2001.

Koç, Yıldırım. **Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi**, 2. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003.

Koray, Meryem ve Aziz Çelik. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog**, 1. Baskı, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2007.

Koray, Meryem. **Endüstri İlişkileri**, Doruk Matbaacılık, İzmir, 1996.

Korkusuz, Refik. “Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:10-11, Sayı:12, 13, 14, 15, 2005-2006, ss. 105-123.

Köroğlu, Özlem Taner. “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, **Türkiye İdare Dergisi**, Sayı:469, 2010, ss. 139-164.

Kupferberg, Seth. “Political Strikes, Labour Law and Democratic Rights”, **Virginia Law Review**, Cilt:71, Sayı:5, 1985, ss. 685-752.

Kutal, Metin, “Sendika Hürriyeti”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:13, 1962, ss.99-116.

Kutal, Metin. “Devlet Personeli (Memur) Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 20, 1969,ss.169-201.

Kutal, Metin. “Hükümetin Greve Müdahalesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:22-23, 1971, ss. 45-62.

Kutal, Metin. “İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri Işığında Türk Hukukunda Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Yıl:8, Sayı:29, 2013, ss.135-145.

Kutal, Metin. “Kamu Görevlilerinin Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakları (Uluslararası Normlar, Yorumlar ve Türk Mevzuatında Durum)”, **V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, Uludağ Üniversitesi İİBF, Bursa, 31.10-1.11.2013, ss.157-178.

Kutal, Metin. “Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözümlemesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, ss. 219-253.

Kutal, Metin. “Toplu İş Uyuşmazlıkları ve Barışçı Yollarla Çözümlemesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, ss. 219-254.

Kutal, Metin. “Türk Toplu İş Hukukunda Barışçı Çözüm Yolları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:43, Prof. Dr. S. F. Ülgener’e Armağan, 1987, ss.295-322.

Kutal, Metin. “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sendikal Örgütlenme Hakları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 45, 2003, ss.141-154.

Kutal, Metin. “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 1982 T.C. Anayasa’sının Grev Hakkına İlişkin Hükümleri”, **Osman Güven Çankaya’ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2010, ss. 326-335.

Kutal, Metin. “Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı: 7, 2007, ss.61-88.

Lefranc, Georges ve Kemal Sülker, **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1966, s.64.

Leyton, Jorge. “The Right to Strike As a Fundamental Human Right: Recognition and Limitations in International Law”, **Revista Chilena de Derecho**, Cilt:44, Sayı:3, 2017, ss.781-804.

Mahiroğulları, Adnan. “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 60, 2011, ss.61-87.

Mahiroğulları, Adnan. “5018 Sayılı Kanun’dan 275 Sayılı Kanun’a Grev Hakkı Tartışmaları: Yasakçı Dönemden Serbesti Dönemine Geçişin Yol Haritası”, **HAK-İŞ Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Yıl:4, Sayı:10, 2015, ss. 152-169.

Mahiroğulları, Adnan. “Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:55, Sayı:1, 2005, ss. 143-189.

Mahiroğulları, Adnan. “Türkiye’de Toplu Pazarlık Düzeninin Gelişme Aşamaları ve Temel Özellikleri”, **Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2000, ss. 689-728.

Mahiroğulları, Adnan. **1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2000.

Mahiroğulları, Adnan. **Dünya’da ve Türkiye’de Sendikacılık**, 3. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2016.

Mahiroğulları, Adnan. **Osmanlıdan Günümüze Türk Sendikacılık Tarihi (İşçi-İşveren-Memur Sendikacılığı)**, 2. Baskı, Özlem Kitabevi, Sivas, 2017.

Makal, Ahmet. **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963**, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

Marshall, T.H. “Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf”, **Sosyal Politika Yazıları**, (Ed. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss.19-33.

Memur-Sen, **Yeni Anayasa Raporu II**, Ankara, 2011, ss. 54-55.

Meriç, Osman. “Kamu Görevlileri Kavramının Seçim Hukukundaki Kapsamı ve Anlamı ile Belediye Başkanlarının İlişkisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:3, 1991, ss.189-196.

“Memur Eylemleri”, **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, Cilt:2, 1996.

Metin Kutsal, “Toplu İş Hukuku Açısından T.C. Anayasası’nda Yapılan Son Değişiklikler (2010), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**, Cilt:2, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 1583-1596.

Metin, Yüksel. “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:57, Sayı:4, 2002, ss. 35-63.

Mihçioğlu, Cemal. “Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, 1959, ss. 182-203.

Mihçioğlu, Cemal. **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1968.

Morange, Jean. “Örgütlenme Özgürlüğü ve Demokrasi”, (çev. Mahmut Göçer), **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Sayı:19-20, 1998, ss.103-109.

Mouly, Jean. “Büyük Dairenin 12 Kasım 2008 Tarihli Demir ve Baykara c/Türkiye Kararı Sosyal Hakların Genişletilmesinde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi”, (çev. Gülden Kurt), **Anayasal Sosyal Haklar (Avrupa Sosyal Şartı, Karşılaştırmalı Hukuk ve Türkiye)**, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, ss. 229-238.

Mumcu. Ahmet ve Elif Küzeci. **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

Narmanlıoğlu, Ünal. **Grev**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi No:14, Ankara, 1990.

Narmanlıoğlu, Ünal. **İş Hukuku II-Toplu İş İlişkileri**, 3. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

Nizamettin Aktay, “Sendika ve Konfederasyonlara Yasak Faaliyetler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı:10, Haziran 2008, ss. 119-125.

Novitz, Tonia. “The Restricted Right to Strike: “Far-Reaching” ILO Jurisprudence on the Public Sector and Essential Services”, **Comparative Labor Law and Policy Journal**, Vol:38, Issue:3, 2017, ss. 353-374.

Noyan, Erdal. **Ceza Hukuku**, Ankara, 2005,
https://books.google.com.tr/books/about/Ceza_Hukuku.html?id=TBYIAwAAQBAJ&redir_esc=y, (15.07.2018).

Nuhoğlu, Ayşe “Görevin Yavaşlatılması ve Terki Suçu”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:58, Sayı:1-2, 2000, ss. 15-51.

Nurşen Caniklioğlu, “Siyasi Grev ve Benzeri Eylemlerin Yasaklanmasına İlişkin Anayasal Düzenlemenin Kaldırılması ve Sonuçları”, **İşveren Dergisi**, 2010, ss. 54-57.

Oğuzman, Kemal. **Hukuki Yönden Grev ve Lokavt (Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu’nun Sistematiik Tetkiki)**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yayın No:42, Ankara, 1964.

Oğuzman, Kemal. **Hukuki Yönden İşçi-İşveren İlişkileri**, Cilt:1, 3. Bası, İstanbul Üniversitesi Yayını, No:3211, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984.

Okay, Suphi Nahit. “Toplu İş Uyuşmazlıklarında Özel Hakem Müessesesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:25, 1974, ss. 131-155.

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: II, Üçüncü Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Önen, Yavuz “Kamu Görevlilerinin Tanımı, Gelişimi ve Bugünkü Konumları”, **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, 31.03-01.04.1995, ss. 1-2.

Örnek, Acar. “Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:33, 1984, ss. 291-305.

Öz, Üsame. **Bir Siyasal Katılma Aracı Olarak Memur Sendikaları: Isparta Örnek Olayı**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2010.

Özay, İlhan. **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

Özaydın, Mehmet Merve ve Ercan Han. “Sendika Üyesi Kamu Görevlilerinin Sendika-Siyaset İlişkisine Yönelik Yaklaşımları Üzerine Bir Alan Araştırması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2014, ss. 57-73.

Özbudun, Ergun. **1924 Anayasası**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özbudun, Ergün. **1924 Anayasası**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özdemir, Burhan. “Türk İş Hukukunda Zorunlu Tahkim Kurulları Kararlarının Hukuki Niteliği ve Özellikleri”, **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**, Cilt: II, Beta Yayınları, İstanbul, 2011, ss. 1743-1752.

Özdemir, Musa. “Memurların Örgütlenme Sorunu”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:11, Sayı:86, 1987, ss.11-19.

Özkan, Özgül. “Türkiye’deki Memur Sendikaları ve Siyasal Katılma”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2, 1997, ss. 40-62.

Öztekin, Ali. **Başlıca Batı Ülkeleri İle Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Politika İle İlişkileri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1988.

Öztürk, Berna. “Karşılaştırmalı Hukuk ve Türk Hukukunda Grev (Toplu Eylem) Hakkının Değerlendirilmesi: Üç Farklı Yargıtay Kararı Işığında Toplu Eylem Hakkı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:51, 2016, ss. 1793-1836.

Özveri, Murat. **Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı ve Sendikal Haklar**, Birleşik Metal-İş Yayınları, İstanbul, 2012.

Özyörük, Mukbil. **Devlet Memurlarının Hürriyetleri**, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara, 1956.

Parla, Taha. **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

Pauliat, Hélène. “Memurlar ve İfade Özgürlüğü”, çev. Tuğba Ballıgil, **Düşünce Özgürlüğü**, (Haz. Hayrettin Ökçesiz), Afa Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 268-276.

Pekin, Faruk. **Demokrasi, Sendika Özgürlüğü ve Sosyal Haklar**, 1. Baskı, Alan Yayıncılık, 1985.

Pınar, İbrahim. **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

Reder, Melvin W. ve George R. Neumann, “Conflict and Contract: The Case of Strikes”, **Journal of Political Economy**, Cilt:88, Sayı:5, 1980, ss. 867-886.

Reisoğlu, Seza. **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi**, 2. Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 359, Ankara, 1975.

Reynaud, Jean-Daniel. **İş Uyuşmazlıkları Sosyolojisi**, çev. Ali Güzel ve Ali Rıza Okur, Marmara Üniversitesi İİBF Yayınları No: 377, İstanbul, 1986.

Richard C. Kearney and David G. Carnevale, **Labour Relations in the Public Sector**, Third Edition, Published Marcel Dekker, New York, 2001.

Rios-Avila, Fernando. **Unions and Economic Performance in Developing Countries: Case Studies from Latin America**, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 787, 2014.

Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston and Jasmien Van Daele. **The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009**, International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, 2009.

Rosenbloom, David. **Federal Service And The Constitution: The Development of the Public Employment Relationship**, Second Edition, Georgetown Universty Press, Washington, 2014.

Sağlam, Fazıl. “Uluslararası Standartlar ve Anayasa Hukuku Açısından Sosyal Haklara İlişkin Sorunlar”, **İş Hukuku Günleri-II-Sempozyumu: Uluslararası Sözleşmelerin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulama Sorunları**, İzmir Barosu, İzmir, 10-11.05.2013, ss. 6-16.

Sağlam, Fazıl. **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:506, Ankara, 1982.

Sağlam, Fevzi. “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 1, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1984.

Sancakdar, Oğuz. **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001.

Savaş, Vural. “Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Özgürlükler: TC. Anayasaları Örneği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:6, 1989, ss.175-203.

Sayan, İpek Özkal ve Süha Oğuz Albayrak. “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe:4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:44, 2011, ss.141-172.

Sayım Yorgun ve diğerleri, “1963-1994 Yılları Arasında Türkiye’de Gerçekleşen Grevleri Etkileyen Faktörlere İlişkin Ekonometrik Bir Model Önerisi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:59, 2018, ss. 1903-1920.

Scherer, Peter. “Diğer Kapitalist Demokrasilerde Kamu Kesimi Grevleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:28, 1977, ss. 116-121.

Schermers, Henry G. “Is there a Fundamental Human Right to Strike?”, **Yearbook of European Law**, Cilt:9, Sayı:1, 1989, ss. 225-233.

Selçuk, Engin. **Anayasa Değişiklik Paketini Anlama Kılavuzu: 12 Eylül 2010 Tarihli Referandumda Oylanacak “T.C. Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”**, TASAM Stratejik Rapor, No:36, 2010.

Serdaroğlu, Mehmet. **2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi**, Esas No:2/123, 11.1.2008, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0123.pdf>, (11.02.2019).

Serim, Bülent. “Örgütlenme Özgürlüğü “Depolitizasyon ve Engeller”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:1, 1994, ss.83-105.

Serim, Bülent. **Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1995.

Sevin, Güven. **Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938)**, TC. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, No: 44, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

Sevinç, Murat. “2010 Anayasa Değişiklikleri: Yöntem ve İçerik Eleştirisi” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:65, Sayı:2, 2010, ss.271-294.

Seyfettinoğlu, Ümit, Mehmet Mert ve Damla Duman Ayanoğlu. “Türkiye’de Grevler ve İşsizlik”, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu-Bildiriler**, 22-23.10.2009, Akdeniz Üniversitesi, Antalya, 2009, ss. 434-441.

Sezen, Saim. **Seçim ve Demokrasi**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1994.

Shafritz, Jay M.ve Others. **Personnel Management in Government Politics and Process**, Fifth Edition, Publisher: Routledge, 2001, USA.

Sharma, K.C. “Neutral Bureaucracy in African Multiparty Democracies: The Experience of Botswana, **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, (Ed. Haile K. Asmerom-Elisa P. Reis), St. Martin’s Press, New York, 1996, ss. 201-213.

Sosyalist Birlik Partisi, **Yeni Bir Avrupa için Paris Şartı**, SBP İstanbul İl Yayınları-1, Afa Matbaacılık, İstanbul, 1991.

Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasa’nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

Sönmez, Fikret. **Kamu Personel Yönetimi**, İstiklal Matbaası, İzmir, 1977.

Spiegelaere, Stan de. “Power, Politics and The Turkish Labour Union Elite”, **Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe**, Cilt:13, Sayı:3, 2010, ss.327-342.

Summers, Clyde W. “Public Employee Bargaining: A Political Perspective”, **Yale Law School Faculty Scholarship Series**, Cilt:1, Sayı:1, 1974, ss. 1156-1200.

Sur, Melda. “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun Uluslararası Normlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, ss. 317-356.

Sur, Melda. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:1, Sayı:16, 1994, ss.37-50.

Sur, Melda. “Grev, Toplumsal İhtiyaçlar ve Asgari Hizmet”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Mecmuası**, Cilt:74, Prof. Dr. Fevzi Şahlanan’a Armağan Sayısı, 2016, ss. 1025-1042.

Sur, Melda. “Siyasi Grev Konusunda Bir Anayasa Mahkemesi Kararının Düşündürdükleri”, **Osman Güven Çankaya’ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, 2010, ss. 241-260.

Sur, Melda. “Siyasi Grev”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:23, 2009, ss.11-26.

Sur, Melda. “Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanunun Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. M. Polat SOYER’e Armağan, Cilt: 15, Özel Sayı, 2013, ss. 255-278.

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

Sur, Melda. **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No:66, İzmir, 1995.

Sur, Melda. **Toplu İş Hukuku Toplu İlişkiler**, Güncellenmiş 7. Baskı, Ankara, 2017.

Surlu, Aydan Ömür. “İnsan Haklarının ve AİHS’nin Yargıtay İçtihatlarına Yansıması”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl:22, Sayı:87, 2010, ss. 150-194.

Sülker, Kemal. **Türkiye’de Grev Hakkı ve Grevler**, 2. Baskı, Türkiye Sosyal Tarih Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul, 2004.

Sweepston, Lee. “Human Rights Law and Freedom of Association: Development Through ILO Supervision”, **International Labour Review**, Cilt:137, Sayı:2, 1998, ss. 169-194.

Şahin, Kemal. **İnsan Hakları ve Özgürlük Boyutuyla İfade Özgürlüğü Gerekçeleri ve Sınırları**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2009.

Şaylan, Gencay. “Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:4, 1970, ss. 136-151.

Şenver, Emin. “AB Üyesi Ülkelerde Kamu Çalışanlarının Örgütlenme ve Grev Hakkı”, **Kamuda Sosyal Politika Dergisi**, Yıl:3, Sayı:11, 2009, ss. 21-32.

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 966/32, Karar No: 967/13, Karar Tarihi: 25.5.1967 **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Sayı: 6, Ankara, 1992, s. 13.

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1994/71, Karar Sayısı:1995/23, Karar Tarihi:28.6.1995, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:32, 1997.

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1970/11, Karar Sayısı:1970/36, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.5.1971/13829, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Cilt:1, Sayı:8, 1991.

T.C. Danıştay 12. Dairesi, Esas No:2013/319, Karar No:2016/6344, **Danıştay Dergisi**, Sayı:144, 2017.

T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2013/20697, Karar No:2013/20460, Tarihi:29.03.2013, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:42, 2014, ss. 265-273.

T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2013/7515, Karar No:2013/10949, Tarihi:14.05.2013, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:38, 2013, ss. 611-620.

T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, Esas No:2013/20697, Karar No:2013/20460, Karar Tarihi:29.03.2013.

T.C. Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, Esas No:2017/39580, Karar No:2017/19363, Karar Tarihi:26.09.2017, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:2, Sayı:57, 2018, ss. 1133-1139.

T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi Kararı, Esas No:2014/7358, Karar No:2014/12368, Karar Tarihi:04.06.2014, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:43, 2014.

T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No: 2014/7358, Karar No: 2014/13055, Tarih: 11.06.2014, Yargı Kararları Derleme, **İş ve Hayat Dergisi**, Sayı:4, 2016.

T.C. Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, Esas No:2014/19359, Karar No:2014/21478, Karar Tarihi:25.11.2014, Yargıtay Kararları, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:47, 2015.

Talas, Cahit. “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı ve Uluslararası Belgelerde Yeri ve Evrimi”, **İnsan Hakları Yıllığı Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1979, ss.36-63.

Talas, Cahit. “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, 1965, ss.867-871.

Talas, Cahit. “Harp Sonu Anayasalarında Sosyal Haklar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:3, 1956, ss. 286-302.

Talas, Cahit. “Kamu Yönetimi ve Sosyal Politika”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 70-71, 1983, ss.28-32.

Talas, Cahit. “Memurların Sendika Kurma Hakkı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:1, 1965, ss.20-22.

Talas, Cahit. **Sendika Hürriyeti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:72-54, Yeni Matbaa, Ankara, 1957.

Talas, Cahit. **Toplumsal Ekonomi**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Tanchev, Evgeni. “Ulus-Devlet Anayasalarında Siyasal Özgürlük ve Siyasal Hakların Organik Modeli”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:29, 2012, ss. 135-169.

Tanilli, Server. **Devlet ve Demokrasi**, 7. Baskı, Cem Yayınevi, 1993.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu. **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (2001 Anayasa Değişikliklerine Göre)**, 5. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004.

Tanör, Bülent. **İki Anayasa 1961-1982**, 3. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1994.

Tanör, Bülent. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 25. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2015.

Tanör, Bülent. **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitabevi, İstanbul, 1969.

Tanör, Bülent. **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, 2. Baskı, BDS Yayınları, İstanbul, 1991.

Tanrıkulu, Mustafa Sezgin. “**4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi**”, Dönemi ve Yasama Yılı:26/1, Esas Numarası:2/266, 24.11.2015, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=192078, (10.12.2018).

Taşkent, Savaş. **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, 3. Baskı, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları:27, İstanbul, 1995.

Taşkın, Mine Başbayraktar. **Türk Anayasal Düzeninde Sendika Kurma Hakkı**, Adalet Yayınları, Ankara, 2006.

Taylor, Andrew J. **Trade Union And Politics: Comparative Perspective**, Macmillan Education, USA, 1989.

TBMM Anayasa Komisyonu Raporu, Esas No:2/119, 2/541, 2/542, Karar No:17, 12.2.1993, **TBMM Tutanak Dergisi**, Birleşim:91, Dönem:19, Yasama Yılı:2, Cilt:34, S. Sayısı:306, 14.4.1993.

TBMM Tutanak Dergisi, 123. Birleşim, Dönem:19, Yasama Yılı:4, Cilt:88, S. Sayısı:861, 14.6.1995.

TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)-2004 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler**, Ankara, 2004.

Tezcan, Durmuş. **Avrupa’da Düşünce Özgürlüğü**, Etki Yayıncılık, 2002.

Tokol, Aysen. **Türkiye’de Sendikal Hareket**, 1. Baskı, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1994.

Toprak, Zafer. (Hakkı Onur), “1908 İşçi Hareketleri ve Jön Türkler”, **Yurt ve Dünya Dergisi**, Sayı:2, Mart 1977, ss. 1-26,
https://www.academia.edu/18632553/1908_%C4%B0%C5%9F%C3%A7i_Hareketleri_ve_J%C3%B6n_T%C3%BCrkler_-_Yurt_ve_D%C3%BCnya_1977,
(20.10.2018).

Tortop, Nuri. **Personel Yönetimi**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1992.

Tosun, Gülgün Erdoğan. “1983’den Günümüze Türkiye’de Siyasi Parti Üyeliğinin Gelişimi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Toplum ve Demokrasi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2007, ss. 45-56.

Tuna, Orhan. “Türk Sendikacılığının Başlıca Meseleleri ve Son Gelişmeler”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt:24, Sayı: 3-4, 1965, ss.3-28.

Tuncay, A. Can ve Burcu Savaş Kutsal. **Toplu İş Hukuku**, Beta Yayıncılık, 4. Bası, İstanbul, 2015.

Tuncay, A. Can. “Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlık Hakkı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cil:9, Özel Sayı, 2007, ss.157-176.

Tuncay, A. Can. “Karar İncelemesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:3, Sayı:42, 2014, (Karar İncelemesi), ss. 265-284.

Tuncay, A. Can. “Toplu İş Sözleşmesi Hukukunda 6356 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler”, **İş Hukukunda Yapılan Son Değişiklikler Semineri**, Başöğretmenevi- Ankara, 20-21.02.2013, (2013), ss. 71-99.

Tunçomağ, Kenan ve Tankut Centel. **İş Hukukunun Esasları**, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

Tunçomağ, Kenan. **Toplu İş Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaştırma ve Tahkim**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973.

Turan, İlter. Siyasal Demokrasi, **Siyasal Katılma, Baskı Grupları ve Sendikalar**, Belediye İş Sendikası Eğitim Yayınları, İstanbul, 1987.

Tutum, Cahit. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri), 2. Baskı, Nobel Yayınları, Mayıs 2012, ss. 471-488.

Tutum, Cahit. **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 132, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

Uçkan, Banu Hekimler. “2000’li Yıllarda Türkiye’de Memur Sendikacılığı”, **Zor Zamanlarda Emek: Türkiye’de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları**, (Der. Ahmet Makal-Aziz Çelik), 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

Uçkan, Banu Hekimler. “Anayasa Mahkemesi’nin Sendikal Haklara İlişkin İptal Kararlarının Genel Bir Değerlendirmesi”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:47, 2015, ss. 11-34.

Uçkan, Banu. **4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Ulucan, Devrim. “Anayasa’da Yapılan Değişikliklerin Toplu İş Hukuku Değişiklik Tasarısı Taslaklarına Yansıması”, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku 2011 Yılı Toplantıları**, İstanbul Barosu Yayınları, 2012, ss.48-86.

Ulucan, Devrim. “Kanuni Grev Kararı ve Sonuçları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, ss. 275-288.

Ulucan, Devrim. “Toplu İş İlişkileri Yasa Taslağı ile Kolektif İş Hukuku Alanında Önerilen Bazı Değişiklikler”, **Osman Güven Çankaya’ya Armağan**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2010, ss. 231-240.

Ulucan, Devrim. “Toplu İş Sözleşmesi Özerkliğinin Hukuki ve Uygulamaya İlişkin Güncel Sorunları”, (Ed. Öner Eyrenci ve diğerleri), **Çalışma Hayatımızın Güncel Sorunları**, Kent Basımevi, 1987, ss. 171-209.

Ulusoy, Ali. “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görüş Usulleri Kavramları”, **Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti**, (Ed. Ali Ulusoy), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2001.

Uncular, Selen. “The Right to Collective Action Under European Law and Turkish Law: What Kind of Present and Future?”, **European Labour Law Journal**, 2018, ss. 1-27.

Urhanoglu İştar Cengiz ve Eda Manav. “Türk Hukuku’nda Grev Yasakları”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Cilt:1, Yıl:2, Sayı:5, 2011, ss. 211-256.

Us, Öznur. “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, 1976, ss.48-73.

Uygun, Oktay. “1982 Anayasası’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Anayasal Sınırları”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 1988, ss. 357-389.

Ünsal, Engin. “Grev Hakkının Geleceği”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:92, 2011, ss. 419-430.

Ünsal, Engin. **Kamu Görevlilerinin Sendika Kurma Hakkı: Memur Sendikaları**, 1. Baskı, Boyut Kitapları, İstanbul, 1999.

Üzüm, Turgut. **Kesk Tarihi Kamu Çalışanlarının Sendikal Mücadele Süreci**, Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2011.

Voght, Jeffrey S. “The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)”, **King’s Law Journal**, Cilt:27, Sayı:1, 2016, ss. 110-131.

Waas, Bernard. “Strike is a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflicting with Other Fundamental Rights of the Citizen”, **XX Worl Congress General Report III**, Santiago de Chile, September 2012, ss.1-88, <http://islssl.org/wp-content/uploads/2013/01/Strike-Waas.pdf>, (12.07.2018).

Wart, Montgomery Van. **Changing Public Sector Values**, Routledge Reference Library of Social Science, Cilt:1045, New York, 1998.

Weber, Max. **Bürokrasi ve Otorite**, çev. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara, 2005.

Yar, Feyzi. **Türkiye’de Kamu Görevlileri Sendikalarının Toplu Pazarlık Sistemindeki Etkinliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 238.

Yarsuvat, Duygun. **Çalışma Ceza Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:2476, İstanbul, 1978.

Yıldırım, Kadir. “19. Yüzyıl ve Sonrasında Mali Kriz ve Hayat Pahalılığı Kıskaçında Osmanlı Memurları ve İş Bırakma Eylemleri”, **Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi**, Sayı:32, İstanbul, 2015, ss. 45-76.

Yıldırım, Kadir. **Osmanlı’da İşçiler (1870-1922) Çalışma Hayatı, Örgütler ve Grevler**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.

Yorgun, Sayım. “Grevsiz Toplu Pazarlık Hakkı ve Aidat Bağımlılığı Kıskaçında Memur Sendikacılığı”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:60, 2011, ss.145-168.

Yorgun, Sayım. “Sosyal Politika Açısından 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt:4, Sayı:39, 2013, ss. 357-380.

Yüksek Seçim Kurulu Kararı, No:341, 31.12.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:31.12.2008/27097.

Yüzbaşıoğlu, Necmi. “Seçme ve Seçilme Hakkı”, **İnsan Hakları**, (Ed. Korkut Tankuter), Yapı Kredi Yayınları Cogito-98, İstanbul, 2000, ss. 216-229.

Zabunoğlu, Yahya Kazım. **İdare Hukuku**, Cilt:1, Yetkin Basımevi, Ankara, 2012.

Zaim, Sabahaddin. “Kolektif Pazarlık Sisteminin Mahiyeti ve Prensipleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:12, 1961, ss.1-11.

Zararsız, M. Emin. “1982 Anayasasına Göre Grev Hakkı ve Sınırları”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:5, 1995, ss. 115-148.

İNTERNET KAYNAKÇA

Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/703, 2018,
http://213.14.3.44/20180709_1/20180709M3-1.pdf , (10.12.2018).

Avrupa Birliği Başkanlığı, **İlerleme Raporları-Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2001**,
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, (15.10.2018).

Avrupa Birliği Başkanlığı, **İlerleme Raporları-Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2002**,
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_IlerlemeRap_2002.pdf, (15.10.2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Karaçay/Türkiye Davası**, Başvuru no:6615/03, Strazburg, 2007,
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22\%22CASE%20OF%20KARACAY%20v.%20TURKEY%20-%20\[Turkish%20Translation\]%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs\%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20KARACAY%20v.%20TURKEY%20-%20[Turkish%20Translation]%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs\%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (20.07.2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Satılmış ve Diğerleri-Türkiye Davası**, Başvuru no:74611/01, 26876/02 ve 27628/02, Strazburg, 2007,

[https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001124497&filename=CASE%20OF%20D%C4%B0LEK%20AND%20OTHERS%20v.%20TURKEY%20%20\[Turkish%20Translation\]%20summary%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001124497&filename=CASE%20OF%20D%C4%B0LEK%20AND%20OTHERS%20v.%20TURKEY%20%20[Turkish%20Translation]%20summary%20by%20the%20Turkish%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs.pdf), (15.07.2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 12. Büyük Daire, **Demir ve Baykara Kararı**, Başvuru no. 34503/97, Strazburg, 2008,

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Demir%20And%20Baykara%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Demir%20And%20Baykara%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (23.07.2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Üçüncü Daire, **Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye Davası**, Başvuru no:68959/01, Strazburg, 2009,

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22\%22CASE%20OF%20ENERJI%20YAPIYOL%20SEN%20v.%20TURKEY\%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20ENERJI%20YAPIYOL%20SEN%20v.%20TURKEY\%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (20. 07. 2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İkinci Daire, **Kaya ve Seyhan/Türkiye Davası**, Başvuru no:30946/04, Strazburg, 2009,

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22\%22CASE%20OF%20KAYA%20AND%20SEYHAN%20v.%20TURKEY\%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20KAYA%20AND%20SEYHAN%20v.%20TURKEY\%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (20.07.2018).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**,

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (15.10.2018).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**,

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu**,

https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

Avrupa Komisyonu, **2018 Türkiye Raporu**,

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf, (15.10.2018).

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Toplu Sözleşme Metinleri/Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları, **Kamu Personel Mevzuatı**,

<http://www.bumko.gov.tr/TR,4324/toplu-sozlesme-metinlerikamu-gorevlileri-hakem-kurulu-kararlari.html>, (19.11.2018).

Council of Europe, **Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights**, Strazbourg, 2008,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>, (05.09.2018).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma Hayatı İstatistikleri**,

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/kamu-gorevlileri-istatistikleri/>, (15.09.2018).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kamu Görevlileri Sendikalarının Tespitine İlişkin Tebliği, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.7.2002/24808,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/07/20020707.htm#5>, (12.02.2019).

Çelik, Aziz. “Anayasa Mahkemesi Yanılıyor: Polisin Sendika Hakkı Var”, **T24 Bağımsız İnternet Gazetesi**, 30 Ocak 2014, <http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/anayasa-mahkemesi-yaniliyor-polisin-sendika-hakki-var,8416>, (17.05.2018).

Çelik, Aziz. “Memurun Grev Hakkı Pekişti”, **Birgün Gazetesi**, 01.10.2015,

<https://www.birgun.net/haber-detay/memurlarin-grev-hakki-pekisti-90973.html>, (18.10.2018).

Devlet Personel Başkanlığı, **Hizmet Kolları ve Yıllar İtibariyle Faaliyette Bulunan Sendikalar**, 11.07.2018,

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/sendikal-istatistikler>, (15.09.2018).

Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı**, Mart 2018, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, (27.09.2018).

Devlet Personel Başkanlığı, “Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı ile İlgili Görüşler”, Görüş No:226, Tarih:20.08.2014-4313; Görüş 334, Tarih:06.11.2014-5987,

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorus/kamu-gorevlileri-sendikalari-mevzuati-ile-ilgili-gorusler>, (10.02.2019).

Devlet Personel Başkanlığı, “**Kamu Görevlileri Sendikaları Mevzuatı İle İlgili Görüşler**”, Görüş No:274, Tarih:22.04.2015-2772,

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/gorus/kamu-gorevlileri-sendikalari-mevzuati-ile-ilgili-gorusler>, (10.02.2019).

Devlet Personel Başkanlığı, **Sendikal İstatistikler-Konfederasyon Toplam Üye Sayısı**, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/sendikal-istatistikler>, (12.02.2019).

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.8.2003/25196,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030811.htm#4>, (25.03.2018).

Emek Çalışmaları Topluluğu, **2015 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2016, <https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/rapor.pdf>, (20.10.2018).

Emek Çalışmaları Topluluğu, **2016 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2017, <https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/isci-eylemleri-raporu-2016.pdf>, (19.10.2018).

Emek Çalışmaları Topluluğu, **2017 İşçi Sınıfı Eylemleri Raporu**, İstanbul, 2018, https://emekcalisma.files.wordpress.com/2018/10/isci_sinifi_eylemleri_raporu_2017.pdf, (19.10.2018).

European Court of Human Rights (ECHR), **Ahmed and Others v. the United Kingdom-Judgement (Application no:22954/93)**, Strasbourg, 1998, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-6817&filename=002-6817.pdf>, (03.02.2019).

European Court of Human Rights and Council of Europe, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 11. ve 14.Protokoller ile Değiştirilen Metin**, Avrupa Antlaşmaları Serisi, No. 5, <http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, (26.03.2018).

European Court of Human Rights (ECHR) Grand Chamber, **Case of Voght v. Germany- Judgement (Application no:17851/91)**, Strasbourg, 1995, <https://www.legal-tools.org/doc/6df4f3/pdf/>, (03.02.2019).

European Court of Human Rights (ECHR), **Karapetyan and Others v. Armenia Judgement (Application no:59001/08)**, Strasbourg, 2017, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22\%22CASE%20OF%20KARAPETYAN%20v.%20ARMENIA%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20KARAPETYAN%20v.%20ARMENIA%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}), (03.02.2019).

Hatch Act, OSC gov. Office of Special Counsel, <https://osc.gov/pages/HatchAct-FAQs.aspx>, (19.04.2019).

International Trade Union Confederation (ITUC), **The Right to Strike and ILO: The Legal Foundations**, Brussels, 2014, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf, (15.07.2018).

ILO: International Labour Standards, **Statement of the ILO High-Level Bipartite Mission to Turkey (3-5 March 2010)**, 09.03.2010,
https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_123944/lang--en/index.htm ,
(03.09.2018).

ILO: Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (N0 87), **Rwanda (Ratification) Observation(CEACR)**, Adopted 2000, Published 89th ILO Session, 2001,
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2197995 , (01.10.2019).

ILO Labour Standards Browse By Country-İtaly (1,103):Public And Civil Servant (57), **Normattiva II Portale della Legge Vigente İtaly (Legge 12 giugno 1990, n.146)**, 6.10.2015,
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/9824/118406/F2119090520/ITL9824%20Itl.pdf>, (08.09.2018).

“İzban Grevine 60 Gün Erteleme”, **Hürriyet Gazetesi**, 08.01.2019,
<http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/izmir/izban-grevine-60-gun-erteleme-2-41076651>, (01.10.2019).

Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), “İnsanca Bir Yaşam İçin 21 Aralık’ta GREV’deyiz!”, **KESK Basın Açıklamaları**, 05.12.2011,
<http://www.kesk.org.tr/2011/12/05/insanca-bir-yasam-icin-21-aralikta-grevdeyiz/> ,
(20.10.2018).

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 29.5.2012 Tarihli ve 2012/1 Sayılı Kararı, Resmi Gazete Tarih/Sayı:1.06.2012/28310,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120601.htm>, (21.10.2018).

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun 18.8.2013 Tarihli ve 2013/1 Sayılı Kararı,
Resmi Gazete Tarih/Sayı:23.08.2013/28744,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823.htm>, (21.10.2018).

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.4.2012/28261,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm>, (20.02.2018).

Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:21.4.2007/26500,
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5620.html>, (20.02.2018).

“Kesk’in 4+4+4 Eylemi Nedeniyle 502 Kişi Yargılanacak”, T24 Bağımsız İnternet Gazetesi, 26.09.2013,
<http://t24.com.tr/haber/keskin-444-eylemi-nedeniyle-502-kisiyargilanacak,240510>,
(25.11.2018).

Kamu-Sen, “Kahveci: Memurların Siyasi Partilerden Beklentisi Var”, **Arşiv**, 24.05.2018, <https://www.kamusen.org.tr/25/arsiv.html>, (12.02.2019).

KESK, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu Tüzüğü,
<http://www.kesk.org.tr/2010/03/31/kamu-emekcileri-sendikaları-konfederasyonu-tuzugu/>, (10.02.2019).

Koç, Yıldırım. “TÖS’ün Genel Grevi (1969)”, **Aydınlık Gazetesi**, 24.12.2011, (2011),
<http://www.yildirimkoc.com.tr/usrfile/1324801670a.pdf>, (10.09.2018).

“Memurlar Grevde”, Cumhuriyet Gazetesi, 25.11.2009,
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/101484/Memurlar_grevde.html,
(22.10.2018).

“Memurlar Grevde”, **Sabah Gazetesi**, 23.05.2012,
<https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/05/23/memurlar-grevde>, (26.10.2018).

“Memur zammı belli oldu!”, **Milliyet Gazetesi**, 29.05.2012,
<http://www.milliyet.com.tr/memur-zammi-belli-oldu--ekonomi-1546503/>,(25.10.2018).

Ministere Du Budget, Des Comptes Publics Et De La Fonction Publique,
Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States: 27 Country Profiles, 2008,
https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf,
(19.04.2019).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1969/68, Karar Sayısı:1970/34, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.5.1971/13833,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/39343eaf-0bed-4ed8-a3f7-5e17f6ec5dc8?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , (20.09.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1970/3, Karar Sayısı:1970/35, Karar Tarihi:23.06.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:7.5.1971/13829,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bd398a4e-3442-45de-91c8-2971b9811b33?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (20.09.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1970/34, Karar Sayısı:1970/47, Karar Tarihi: 22.12.1970, Resmi Gazete Tarih/Sayı:01.06.1971/13852,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7801c612-9f37-4a69-9d03-97391283d31d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (20.09.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:1990/12, Karar Sayısı:1991/7, Karar Günü:4.4.1991, Resmi Gazete, Sayı:20959, 13 Ağustos 1991,
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20959.pdf>, (19.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2002/71, Karar Sayısı:2008/44, Karar Günü: 17.1.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:3.4.2009/27189, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-10.htm>, (05.07.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/1315, Karar Tarihi:15.4.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:20.6.2015/29392, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150620.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150620.htm> , (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Adem Talas Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/12143, Karar Tarihi:16.11.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-12143.pdf>, (05.02.2019).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Engin Kabadaş Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/18587, Karar Tarihi:6.7.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-18587.pdf>, (05.02.2019).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Eğitim Sen ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/920, Karar Tarihi:25.5.2017, Resmi Gazete Tarih/Sayı:20.7.2017/30129, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/bireyselbasvuru/detay/pdf/2014-920.pdf> , (20.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Elif Kızıl Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8812, Karar Tarihi:06.01.2015, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/b69b3670-66b1-4335-aacc-d01db48a09fd?wordsOnly=False>, (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Ertan Rüstem Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8517, Karar Tarihi:6.1.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:27.1.2015/29249, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150127-10.pdf>, (19.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Hasan Güngör Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/6152, Karar Tarihi:24.2.2016, Resmi Gazete Tarih/Sayı:1.4.2016/29671, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2013-6152.pdf>, (05.02.2016).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Hayati Aktop ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/4199, Karar Tarihi:10.6.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:15.7.2015/29417, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150715.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/07/20150715.htm>, (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **İsmail Aslan ve Diğerleri Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/7197, Karar Tarihi:8.9.2015, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/BireyselKarar/Content/37b7f4f9-7580-4a59-b562-6a1bbcc13c63?wordsOnly=False>, (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Selda Demir Taze Başvurusu**, Başvuru Numarası:2014/7668, Karar Tarihi:10.6.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:18.9.2015/29479, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/09/20150918.pdf>, (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Sevim Akat Eşki Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/2187, Karar Tarihi:19.12.2013, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140107-8.pdf>, (12.12.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Tayfun Cengiz Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/8463, Karar Tarihi:18.9.2014, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:4.12.2014/29195, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/12/20141204-10.pdf>, (19.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, **Yücel Yaşar Başvurusu**, Başvuru Numarası:2013/7199, Karar Tarihi:25.3.2015, Resmi Gazete Tarih/Sayı:30.6.2015/29402, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150630-11.pdf>, (25.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2016/7, Karar Sayısı:2017/171, Karar Tarihi:13.12.2017, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkuru/l/detay/30.html>, (05.02.2019).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Başvuru Numarası:2013/8516, Karar Tarihi:6.1.2015, Resmi Gazete Karar Tarihi/Sayı:7.3.2015/29288, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150307.htm>, (18.10.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No:2015/62, Karar No:2015/84, Karar Tarihi:30.9.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/10/20151020-11.pdf>, (17.05.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2013/21, Karar No: 2013/57, Karar Tarihi, Resmi Gazete Tarih/Sayı:12.07.2013/28705, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130712-14.htm>, (16.04.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2013/130, Karar No:2014/18, Karar Tarihi:29.1.2014, Resmi Gazete Tarih/Sayı:13.05.2014/2899, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140513.htm>, (16.04.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No:2002/54, Karar No:2008/43, Karar Tarihi:17.1.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:3.4.2009/27189, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-9.htm>, (15.11.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2002/71, Karar Sayısı:2008/44, Karar Günü: 17.1.2008, Resmi Gazete Tarih/Sayı:3.4.2009/27189, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090403-10.htm>, (05.07.2018).

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı:2013/1, Karar Sayısı:2014/161, Karar Tarihi:22.10.2014, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.11.2015-29529, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9d7ecb1c-70c5-4b01-9484-5d6b172a18aa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> , (25.10.2018).

T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 28.8.2009 Tarihli Toplu Görüşme Tutanağı, **Türk Eğitim-Sen Haberler**, 04.09.2009, https://tes.org.tr/upload_doc/mevzuat/toplu_gorusme_2009.pdf , (20.12.2018).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, 1995, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf> , (20.11.2018).

T.C. Danıştay 12. Daire Başkanlığı, Esas No:2016/7154, Karar No:2017/256, Karar Tarihi:09.02.2017, Karara.com, **Danıştay Kararları**, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=277524>, (01.02.2019).

T.C. Danıştay 12. Daire, Esas No:2005/5767, Karar No:2008/225, **Türk Eğitim-Sen Danıştay Kararları**, 23.02.2008, https://www.turkegitimsen.org.tr/1mevzuatpdf/danistay_karar_2008_225.pdf, (15.10.2018).

T.C. Danıştay 12. Daire, Esas No:2011/7720, Karar No:12398, **Türk Eğitim-Sen Danıştay Kararları**,

https://www.turkegitimsen.org.tr/upload_doc/00_2012_y/00_yeni/4.pdf,
(15.10.2018).

T.C. Danıştay 12. Daire, Esas No:2012/10016, Karar No:2016/269, Karar Tarihi:27.1.2016,

<http://kazanci.com.tr/gunluk/1d-2012-10016.htm> , (17.12.2018).

T.C. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas No:2009/1063, Karar No:2013/1998, **Eğitim İş-Sen Hukuk**,

<http://www.egitimis.org.tr/www/files/dan%C4%B1%C5%9Ftay%20karar%C4%B1.pdf>,
(15.10.2018).

T.C. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas No:2013/4031, Karar No:2014/975, **Türk Eğitim-Sen Hukuk**,

https://www.turkegitimsen.org.tr/upload_doc/00_2012_y/00_yeni/danistay_iddk_karar_2014_975.pdf, (15.10.2018).

T.C. Danıştay Onuncu Daire, Esas No: 2004/9181, Karar No: 2007/3732, **İdare Hukuku.net**,

<http://www.idarehukuku.net/ictihat/657-sayili-Yasanin-4-maddesindeki-isciler-disinda-belirlenen-memur-sozlesmeli-personel-ve-gecici-personelin-de-4688-sayili-Kamu-Gorevlileri-Sendikasi-Kanunu-kapsaminda-bulundugu.html>, (04.03.2018).

T.C. Erzurum 2. İdare Mahkemesi, Esas No:2015/1230, Karar No:2016/389, **Eğitim-Sen**,

<http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2016/04/%C4%B0D-6224-%C4%B0PTAL.pdf>, (08.02.2019).

T.C. Devlet Personel Başkanlığı, “**4/C’li Geçici Personelin 4/B’li Sözleşmeli Personel Statüsüne Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararına İlişkin Açıklama**”, 30.03.2018,

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/duyuru/4-cli-gecici-personelin-4-bli-sozlesmeli-personel-statusune-alinmasina-dair-bakanlar-kurulu-kararina-iliskin-aciklama> , (15.02.2018).

T.C. Devlet Personel Başkanlığı, “**Toplu Sözleşmeler & Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları**”, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/mevzuat/toplu-sozlesmeler-kamu-gorevlileri-hakem-kurulu-kararlari>, (25.10.2018).

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, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 20.04.2012/ 28270,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.16078&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>, (22.11.2018).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, “**7.11.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi**”, s. 4/33,

<https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0656.pdf> , (20.09.2018).

Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, **ITUC’s Annual Survey of Violations of Trade Unions Right**, 1.01.2009, <https://disk.org.tr/2009/01/itucs-annual-survey-of-violations-of-trade-union-rights/>, (19.04.2018).

“Türkiye Kamu-Sen İş Bırakma, Soyunma, Bölgesel Miting, Ankara’ya Yürüyüş Eylemleri Yapacak”, **Türk İmar-Sen Haber**, 06.10.2009,

http://www.turkimarsen.org.tr/tye-kamu-sen--bma-soyunma-bsel-miting-ankaraya-y-eylemleri-yapacak_arsiv_876 , (22.10.2018).

Yargıtay Ceza Genel Kurulu, Esas No:2000/4-25, Karar No:2000/44, Tarih:07.03.2000,
https://www.hukuki.net/ictihat/Yargitay_Ceza_Genel_Kurulu_2000_4_25.php,
(16.10.2018).

678 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarih/Sayı:22.11.2016/29896,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-2.htm>, (25.11.2018).

696 sayılı KHK, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 24.11.2017/30280.
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm>, (13.02.2018).

6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:11.04.2012/28261,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-9.htm> , (15.04.2018).

2370 Sayılı Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerine Yeni Fıkralar Eklenmesine Dair Kanun, Kabul Tarihi:7.1.1981, Resmi Gazete, Sayı:17216, Tarih:10.1.1981,
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17216.pdf> , (15.10.2018).

2009/1 Nolu Uzlaştırma Kurulu Kararı, **Türk Eğitim-Sen Haberler**, 10.09.2009,
https://www.turkegitimsen.org.tr/1mevzuatpdf/2009_uzlastirma_kurulu_karari.pdf ,
(20.12.2018).

15.7.1963 Tarih ve 275 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı:24.7.1963/11462, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11462.pdf>,
(10.09.2018).

1.2.2018 Tarih ve 7079 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:8.03.2018/30354,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180308M1-12.htm>, (13.02.2018).

3.10.2001 Tarih ve 4709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun,
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4709.html>, (14.04.2018).

Kültür Sanat ve Turizm Emekçileri Sendikası, “İnsanca Bir Yaşam Grevli Toplu Sözleşme İçin Mücadeleye”, **Kültür Sanat-Sen Bülten Eki**, Ankara, 2013,
http://www.kultursanatsen.org/kks/index.php/yayinlar/item/download/144_692c5b2d63adf080c4ae476c01f857ca, (21.10.2018).

611 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 25.02.2011/27857.

7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 4121 Sayılı Kanun, Resmi Gazete Tarih ve Sayı:26.7.1995/22355,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22355.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22355.pdf>, (15.02.2019).

4551 Sayılı Askeri Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi:22.3.2000,<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4551.html>, (04.02.2019).

10.3.2011 Tarih 6191 Sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı:22.3.2011/27882,
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6191.pdf>, (05.02.2019).

4.1.1961 Tarih 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı:9.1.1961/10702,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.211.pdf>, (05.02.2019).

8.4.2010 Tarih ve 5980 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:10.4.2010/27548,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/04/20100410-2.htm>, (06.02.2019).

2670 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih/Sayı:12.5.1982/17696,

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc065/kanunmgkc065/kanunmgkc06502670.pdf , (02.03.2019).