

YASA SENDİKAL HAKLAR ÜÇLÜSÜ GREV HAKKI UZLAŞMA YETKİ SENDİKAL HAKLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AIDATI ILO GÜVENCE TARAFLAR

GREV HAKKI

HAKEM HEYETİ ILO 98 İŞYERİ TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AİHS UÇÖ HAK MASA U TOPLU SÖZLEŞME İLO 151 EŞİTLİK İZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG HAKKI ÖZGÜRLÜK

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINDA GREV HAKKI

KAMU GÖREVLİLERİ
SENDİKACILIĞINDA
GREV HAKKI

Dr. Cem Ümit BEYOĞLU



Memur-Sen Akademi: 17

Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan

Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu

Mahmut Faruk DOĞAN

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Soner Can TUFANOĞLU

Ali YILDIZ

Hamza ÖKSÜZ

Ahmet GÖK

Hazırlık

Memur-Sen Akademi

Koordinatör

Av. Serdar Bülent YILMAZ

Yazar

Dr. Cem Ümit BEYOĞLU

Grafik Tasarım

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

Yönetim Merkezi

Zübeyde Hanım Mah. Sebze Bahçeleri Cad. No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	6
TAKDİM	7
ÖNSÖZ	9
YÖNETİCİ ÖZETİ	13
GİRİŞ	21
 BİRİNCİ BÖLÜM	
KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	25
I. KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	25
A. Kamu Görevlisi ile İlgili Kavramlar	25
B. Grev Hakkı ile İlgili Kavramlar	26
 İKİNCİ BÖLÜM	
GREV HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ	31
II. GREV HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ	31
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKINA İLİŞKİN TEMEL ESASLAR	35
III. KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKINA İLİŞKİN TEMEL ESASLAR	35
A. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı	35
B. Uluslararası Belgelerde Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı	41
1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)	43
2. Avrupa İnsan Hakları Hukuku	45
C. Karşılaştırmalı Hukukta Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı	52
1. İngiliz Hukuku	53
2. Alman Hukuku	54
3. İtalyan Hukuku	55
4. Amerikan Hukuku	56

5. İsveç Hukuku	57
6. Avusturya Hukuku	58
7. İspanya Hukuku	59
8. Fransız Hukuku	60
9. Lüksemburg Hukuku	61
10. İsviçre Hukuku	61
11. Belçika Hukuku	62
12. Arjantin Hukuku	62
13. Meksika Hukuku	62

DÖRCÜNDÜ BÖLÜM

GREV HAKKININ SENDİKAL HAKLAR BAĞLAMINDAKİ ÖNEMİ	65
IV. GREV HAKKININ SENDİKAL HAKLAR BAĞLAMINDAKİ ÖNEMİ	65

BEŞİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ BAĞLAMINDA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKININ UYGULANABİLİRLİĞİ

V. KAMU HİZMETİ BAĞLAMINDA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKININ UYGULANABİLİRLİĞİ	75
A. Grev Hakkına İlişkin Yaptırımlar	75
B. Kişi Yönünden Sınırlama	91
C. Hizmet Yönünden Sınırlama	98

ALTINCI BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI OLARAK İŞÇİLERİN VE KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI İLE LOKAVT OLGUSU

VI. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK İŞÇİLERİN VE KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI İLE LOKAVT OLGUSU	101
A. Grev ve Lokavt Kavramı	104
B. Grev ve Lokavt Yasakları	108
C. Grev ve Lokavtın Ertelenmesi	115

D. Grev ve Lokavtın Sona Erdirilmesi	116
E. Lokavt Olgusunun Meşruiyeti	121
SONUÇ YERİNE: POLİTİKA ÖNERİLERİ	123
A. Anayasal Düzenleme Önerisi	123
B. Kanuni Düzenlemelere İlişkin Öneriler	124
C. İdari Uygulamalara İlişkin Öneriler	128
KAYNAKÇA	129

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
CIA	: Central Intelligence Agency Central Intelligence Agency (CIA)
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
FBI	: Federal Bureau of Investigation Federal Soruşturma Bürosu
ILO	: International Labor Organization Uluslararası Çalışma Örgütü
İHAS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
KESK	: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

Ülkemizde gerek sendikacılık gerekse de grev geçmişte kaos ve kargaşa ortamıyla anılmaya neden olan ideolojik faaliyetler yüzünden toplumsal hafızada pek iyi bir iz bırakmamış iki olgudur. Ancak Memur-Sen'in, milletin değerleriyle uyumlu, kaos ve çatışmayı dışlayan sendikacılık anlayışıyla ortaya koyduğu örneklik, toplum ve devletteki sendikal hareketlere ilişkin olumsuz yargıyı değiştirmiştir. Bugün geline nokta bu algı anılarda kalmış, arşivlerde tozlanmış hatıralardan ibarettir.

Bu algı değişmekle ve memurların sendika kurma hakları tescil edilmiş olmakla beraber bu olumlu algı değişimi kamu görevlilerinin grev hakkına yansımamış ve grev hakkı maalesef hala tanınmamıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin mevzuat düzenlenirken, uluslararası normlar ve ilkelere kıyasla sendikal hak ve özgürlükler dar ve yer yer yasakçı bir anlayışla ele alınmıştır. Bu bağlamda dünyada genel kabul gören ve Türkiye işçi sendikal mevzuatında da yer bulan örgütlenme hakkı, toplu sözleşme hakkı ve grev hakkından oluşan sendikal haklar üçlüsü kamu görevlileri için eksik ve dar kapsamlı düzenlenmiş, grev hakkı ise tümüyle dışarda bırakılmıştır.

Kamu görevlilerinin grev hakkı, başta ILO belgeleri olmak üzere birçok uluslararası düzenlemede yer alan bir husustur ve Türkiye, bu hakkı tanıyan uluslararası sözleşmelere taraftır. Hukuk sistemimizde Anayasa ve kanun düzeyinde tanınmayan bu hak, idari makamlar ve ilk derece mahkemeleri tarafından da yok sayılmaktadır. Bununla beraber Danıştay ve Anayasa Mahkemesi, başta AİHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere uluslararası belgelere atıfta bulunarak bu hakkın varlığını kabul etmektedirler. Gerek AİHM içtihatları gerekse ILO normları ve yüksek mahkeme kararları itibarıyla grev hakkı tartışılarak kamu görevlileri sendikal hakları bağlamında düzenlenmelidir.

Sendikal faaliyetlerin sonuca ulaşabilmesi açısından grev hakkı, vazgeçilmez bir nitelik arz etmektedir. Grev hakkının olmadığı bir sendikal faaliyet ve toplu sözleşme düzeninde taraflardan emek kesimi aleyhine bir eşitsizlik oluşmakta, kamu görevlilerinin eli kamu işvereni karşısında zayıflamakta, deyim yerindeyse sesi

kısılmaktadır. Grevsiz bir çalışma hayatı sorunları çözümsüz bırakmakta, zorunlu tahkimle birlikte düşünüldüğünde uzlaşmazlık durumunda kamu görevlileri alternatifsiz bırakılmış olmaktadır. Daha adil bir toplu sözleşme ve sendikal faaliyet düzeni için grev hakkı kamu görevlileri için mevzuattaki yerini almalı, bu da statü hukuku içinde kalınarak yapılmalıdır.

Bu bağlamda **Dr. Cem Ümit Beyoğlu** tarafından hazırlanan “**Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı**” adlı analiz raporumuzla kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin ILO normları ve uluslararası metinler ile ülke uygulamaları bağlamında detaylı açılım yapılmakta, bu hakkın kullanımına ilişkin sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmaktadır. Çalışma kapsamında kamu görevlilerinin grev hakkı, sendikal haklar bağlamında kilit role sahip bir temel hak olması yönüyle değerlendirme konusu yapılmakta, uluslararası belgeler ışığında kamu görevlilerinin grev hakkının hukuk sistemimizde hak ve özgürlük alanı olarak yer almasının gerekliliği ortaya konulmakta, grev olgusunun çalışma hayatını felç eden, kamu hizmetlerini sekteye uğratan veya kamusal düzeni bozan bir eylem türü olmadığı, toplu eylem hakkı kapsamında barışçıl ve kolaylaştırıcı bir sendikal faaliyet olmanın yanında hak ve menfaatlerin korunması bağlamında hayati olduğu gösterilmektedir.

Nitekim grev hakkı sayesinde tüm kamu hizmetleri kapsamında kamu görevlilerinin gerek sosyal gerekse ekonomik taleplerinin duyurulması, savunulması ve elde edilmesi mümkün olabilecektir.

Raporumuzun, kamu görevlilerinin grev hakkını elde etmesi mücadelesine önemli bir katkı sunacağına inanıyor, çalışmamızı araştırmacıların, sendikal hareketlerin ve akademinin istifadesine sunmaktan mutluluk duyuyoruz. Yönetim Kurulu üyelerimize, raporu kaleme alan Sayın Dr. Cem Ümit Beyoğlu'na, rapor seti çalışmamızı organize eden Memur-Sen Akademi ekibimize ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Önsöz

Ali YILDIZ
Memur-Sen
Genel Başkan
Yardımcısı

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yaraşır bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadele ediyoruz. Bu noktada çok yönlü çalışmalar yapıyor, kongre, sempozyum, panel, şura ve çalıştaylar yanında raporlar, odak analizler, saha araştırmalarıyla da yaptığımız çalışmalara nitelik ve akademik bir kimlik kazandırıyoruz.

Bu bağlamda üzerinde en çok durduğumuz konulardan birisi kuşkusuz sendikal faaliyet alanımızı belirleyen temel olgu olan 4688 sayılı Kanun'un sorunlu ve eksik taraflarının giderilmesidir.

Daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren bir Kanun için çalışmalarımızı kararlılıkla ve her geçen gün büyüterek sürdürüyoruz.

4688 sayılı Kanun'a dair itiraz ve önerilerimizi çeşitli vesilelerle kamuoyu ve ilgililerle paylaştık, paylaşıyoruz. Bu bağlamda çabalarımızı bir adım ileri taşıyarak, 7. Dönem Toplu Sözleşme'de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını ve bu konuda en somut adımın atılmasını sağlamış olduk.

Bu noktada Kanun'da kapsamlı bir değişikliği öneren Memur-Sen olarak sadece şikayet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümünü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bunun sonucu olarak da yapılacak değişikliklere rehber niteliğinde olan, alanında uzman kişilerle çalışarak hazırladığımız akademik nitelikli bir analiz setini ilgili ve yetkili herkesin istifadesine kazandırdık.

"Kamu Görevlileri Sendikacılığında Grev Hakkı" başlıklı raporumuzda kamu görevlileri sendikal mücadelesinde grev hakkının önemi ve gerekliliği ele alınarak, sendika özgürlüğü ve toplu sözleşme ile birlikte sendikal haklar üçlüsünün önemli bir ayağı olan grevin özellikle toplu sözleşme sürecinde kamu görevlilerinin elini güçlendirecek barışçıl bir mücadele aracı olarak kanunda yer alması noktasında bir öneri seti üretilmiş oldu.

Dr. Cem Ümit Beyoğlu tarafından hazırlanan elinizdeki çalışmayla kamu görevlileri sendikal mevzuatı itibariyle sorunlu alanlar işaretlenerek ILO normları, diğer uluslararası metinler ve ülke uygulamaları bağlamında karşılaştırmalı çalışma ortaya konuldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Dr. Cem Ümit Beyoğlu'na, Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur gücü Türkiye hedefinde önemli bir katkı sunacağına inançla hayırlara vesile olmasını diliyoruz.

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetici Özeti

Statü Hukukunun Dönüşümü

- Kamusal çalışma hayatında işveren tarafta yer alan kamu gücü karşısında çalışan tarafta kamu görevlileri yer almaktadır. Klasik anlayış çerçevesinde kamu gücü ile kamu görevlileri arasındaki çalışma ilişkisinin bir statü hukukuna tabi olduğu kabul edilmiştir. Buna karşın modern insan hakları anlayışı doğrultusunda söz konusu statü ilişkisinin dönüşüm geçirdiği vurgulanmalıdır. Bu bağlamda statü hukuku anlayışının değişmesi bağlamında kamu görevlilerinin sendikal haklarının tanınması ve güvence altına alınması ihtiyacı da önemli bir husustur. Genel ilkeler bağlamında çalışma ilişkileri sistemi; statüsel çalışma ilişkisi sistemi ve sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi şeklinde ikili ayrım temelinde ele alınmaktadır. Söz konusu iki sistem arasındaki fark, iş ya da hizmet ilişkisini kuran hukuksal işlemin niteliğindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Statü ve sözleşme temellerine dayalı çalışma ilişkisi sistemleri; geleneksel olarak içerdikleri hak ve ödevler ile üyelerine sağladıkları yarar ve güvenceler bakımından birbirinden belirgin çizgilerle ayrılmaktadır. Bu yüzden çalışma dünyasının genel olarak iki büyük istihdam ve sosyal koruma sistemine bölünmüş olduğu kabul edilmektedir. Bu sistemin

ilki özü statüde bulunan kamu görevliliği sistemi, diğeri ise özü toplu sözleşme ve iş yasalarında bulunan özel kesim sistemi oluşturmaktadır. Temel anlamda statü ya da sözleşmesel çalışma ilişkisi kamu hukuku - özel hukuk ayrımına ve çalıştırmanın niteliğindeki farklılığa dayandığı kabul edilebilir.

- Kamu hukuku bağlamında statü çalışma ilişkisi sisteminin bazı belirgin özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda öncelikle statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlilerinin iş hukuku kurallarından ayrı, özerk hukuksal bir rejime bağlı tutuldukları bir sistem niteliğinde olan ve kamu görevlilerinin kendine özgü kurallarını belirleyen bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin ikinci temel özelliği, eşitsizlik temeli üzerine kurulmuş olmasıdır.
- Kamusal hayatta kamu gücü, tek yanlı olarak hareket etmekte ve son kararı kendisi vermektedir. Bu yüzden statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlisi - devlet arasındaki çalışma ilişkisinin kurulması ile çalışma ilişkisinin içeriğini ve yapısını düzenleyen kuralların üretilmesi yönünden otoriter bir sistem niteliğindedir. Statüsel çalışma ilişkisinin diğer bir özelliği, kamu gücüne tanınan otorite ile kamu görevlilerine tanınan hak ve güvenceler arasında bir denge oluşturma amacıdır.

Buna karşın sistemin kuramsal olarak gerçekleştirmek istediği bu denge, tek yanlı ve otoriter bir yöntemle kurallar oluşturacağından son noktada devletin öngördüğü türden bir denge olacaktır.

- Genel çalışma hayatında sözleşmesel çalışma ilişkisinden bağımlı çalışanlardan işçi niteliği taşıyanların çalıştıranla ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü anlatılmak istenilmektedir. Bu sistem, öncelikle bir özel işverenin otoritesi altında çalışma yapan kimseler için söz konusudur. Sözleşmesel çalışma ilişkisini statüsel çalışma ilişkisinden ayıran en önemli kavram sözleşme özgürlüğüdür. İşçi ile işveren arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinde tarafların özgür iradeleri temel ve en üstün unsur niteliğindedir.
- Sözleşmesel çalışma hayatında sözleşme özgürlüğü ilkesinin sonucu olarak, çalışan ile çalıştıran arasındaki iş ilişkisini kuran ve düzenleyen sözleşmenin kabul edilmesinde tarafların özgür iradeleri dışında hiçbir etkenin rol oynamaması gerekir. Sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi; güncel dünyada sözleşme özgürlüğü ilkesinin toplu düzeyde işlediği bir sistem niteliği kazanmıştır.
- Çalışma hayatında iş ilişkilerinin bireyselden toplu düzeye aktarılacak daha özgür ve demokratik bir sisteme dönüşmesi, sanayi devriminden bu yana işçi sınıfının vermiş olduğu çetin mücadeleye sonucunda gerçekleşmiştir.

Statüsel çalışma ilişkisinden farklı olarak sözleşmesel çalışma ilişkisi daha demokratik nitelikler barındırmaktadır. Nitekim çalışma ilişkisi ve koşulları; eşit tarafların iradesinden kaynaklanan kurallarla özgür şekilde düzenlenebilmektedir.

- Global anlamda çalışma ilişkileri açısından özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde statüsel ve sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemleri arasında etkileşim ve geçişme olgusundan söz edilebilir. Çalışan ve çalıştıran arasındaki bağımlı çalışma ilişkisi ve koşulların bağlı olacağı kurallar bütünü belirlenmesi konusunda oluşturulmuş bu sistemler, yeni bir değişim sürecine girmişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrasında belirginleşen bu evrim, sözleşmesel ve statüsel çalışma ilişkisi sisteminde karşılıklı ve çift yönlü bir etkileşime sebep olmuştur.
- Geleneksel anlamda statüsel çalışma ilişkisine özgü olduğu düşünülen ve tarihsel olarak da bu sistem içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve güveneceler, sözleşmesel iş ilişkisi sistemine aktarılmaya başlanırken işçi niteliği taşıyan bağımlı çalışanların sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi içinde sahip oldukları kimi sosyal hak ve özgürlükler, statüsel çalışma ilişkisi sistemi içindeki kamu görevlilerini de kapsayacak bir yaygınlık kazanmaya başlamıştır.
- Sonuç olarak statüsel çalışma ilişkisi içinde biçimlenen iş güvencesi ve

emeklilik gibi öge ve kurumlar sözleşmesel sisteme, buna karşılık temelde işçi sınıfının kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları da statüsel sisteme aktarılmaya başlanmıştır. Böylece şekillendikleri düşünsel temel ve sahip oldukları kurum ve ögeler yönünden geleneksel bağlamda birbirine zıt ve uzlaşmaz nitelikte gözükken iki çalışma ilişkisi sistemi arasındaki sınırın eskisi kadar kalın çizgilerle belirgin olduğunu söylemek olanaklı değildir. Dayandıkları düşünsel temel ve ilkeler yönünden birbirinden belirgin biçimde ayrılan ve bunun sonucu olarak da farklı hukuksal kurallarla çevrilen bu çalışma ilişkileri sistemleri arasında bir etkileşim ve geçişme söz konusudur.

Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Kanuni Düzenleme Kapsamında Güvence Altına Alınması İhtiyacı

- Kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve güvence altına alınması, kamusal çalışma hayatındaki sorunların çözümü açısından oldukça önemli bir ihtiyaçtır. Buna karşın söz konusu hakkın idarenin düzenleyici işlemleri çerçevesinde keyfi şekilde ihlal edilmesinin önlenmesi adına kanuni güvencenin zaruri olduğuna şüphe yoktur. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında, grev hakkına ilişkin düzenlemelerin yer al-

ması sağlanmalıdır.

- Kamusal çalışma hayatında tanınması ve güvence altına alınması gereken kamu görevlilerinin grev hakkının kanuni düzeyde düzenlenmesi kapsamında grev hakkının hangi şartlarda kullanılabileceği, hangi kamu hizmetlerinde kısıtlı kullanılabileceği, hangi kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlı olacağı gibi hususların yer alması gerekecektir. Bu bağlamda halkın güvenliği, sağlığı ve kamu düzeni gibi temel konularda kişi ve hizmet yönünden bazı sınırlamaların olması doğal olup, bu istisnaların dar yorumlanması gerekmektedir. Nitekim uluslararası düzenlemeler, kişi yönünden askerler, polisler ve devlet yönetimi mensubu kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması hususunda devletlere kanuni düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu bağlamda devletlerin bahsedilen kamu görevlisi kesimlerine sendika hakkı anlamında kısıtlama yetkisinin bulunduğu, ancak tamamen yasaklama yetkisi bulunmadığı vurgulanmalıdır. Bununla beraber sendika hakkını sınırlama doğrultusunda grev hakkının da sınırlandırılması mümkün olabilecektir. Ancak önemle vurgulanması gereken husus bu sınırlamaların dar yorumlanması gerekliliğidir. Bununla beraber kamu hizmetleri açısından halkın sağlığı, güvenliği ve kamu düzeni açısından “temel hizmetler” sayılan kamu sektörlerinde de grev hakkının kısıtlanması söz konusu olabilecektir.

Kişi ve kamu hizmetleri yönünden bu istisnaların özellikle uluslararası belgelerde yer alan değerlendirmeler ve ölçütler ışığında dar yorumlanması, meşru bir amaç gütmesi, ölçülü ve “demokratik bir toplumda gerekli olması” zorunludur.

Sendikal Haklar Kapsamında Grev Hakkının Önemi

- İnsan hakları hukuku bağlamında sendika özgürlüğünün bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü şeklinde iki boyutu olduğunu ifade etmek gerekir. Bireysel sendika özgürlüğü, sendika özgürlüğünün bireylere teminat sağlayan unsurunu kapsamaktadır. Bu bağlamda bireysel sendika özgürlüğü; olumlu sendika özgürlüğü olarak adlandırılan bireylerin sendika kurma, sendikalara üye olma, dilediği sendikayı seçebilme ve sendikal faaliyette bulunma özgürlüğünü ve olumsuz sendika özgürlüğünü, yani sendikaya üye olmama ve sendika üyeliğinden ayrılma özgürlüğünü içermektedir.
- Sendikal özgürlüklerin önemli bir unsuru olan olumsuz sendika özgürlüğü uyarınca kimsenin sendikaya üye olmaya veya üye kalmaya zorlanması mümkün değildir. Kolektif sendika özgürlüğü ise sendikanın varlığına ve faaliyetlerine ilişkin olarak sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilmesini, tüzüklerini serbestçe

oluşturmasını ve sendikaların faaliyetlerinin idarenin iznine bağlı olmasını, idari yollardan faaliyetlerin durdurulmamasını ve kapatılmamasını, sendikaların organlarını serbestçe oluşturmasını, sendikal disipline ilişkin hükümler konabilmesini, sendika üyelerinin yükümlülüklerinin düzenlenmesini, disiplin yaptırımı uygulanabilmesini, aidat miktarının belirlenmesini, uluslararası kuruluşlara üye olabilmelerini, gösteri ve propaganda yapılmasını ve bazı kurullara üye veya temsilci gönderilmesini içermektedir.

- Sendikal haklar bağlamında sendika (kurma, üye olma ve üye olmama hakları) hakkı, toplu sözleşme ve grev hakları aynı amaca yönelik ve birbirinden ayrı düşünülmesi imkansız olan temel sosyal ve ekonomik haklardır. Ancak söz konusu hakların tanınması ve güvence altına alınması sayesinde güdülen toplumsal ve iktisadi amaçlar gerçekleştirilecektir.
- Çalışma hayatında ekonomik olarak güçsüz durumda olan çalışanların bağımlı oldukları işverenlerine karşı pazarlık güçlerinin olması toplu olarak bir araya gelmelerine, sendika şeklinde örgütlenmelerine bağlı olduğu ve bu bağlamda çalışanların birleşerek çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri amacıyla sendika kurmaları mümkün kılınmış ve sendika hakkı söz konusu olmuştur. Herhangi bir grev engelinin bulunmadığı çalışma hayatında grev, işveren tarafını toplu iş sözleşmesi sü-

recinin gelişimi yakından etkileyecektir. Bu bağlamda toplu iş sözleşmesi ile grev hakkı arasında sıkı bir ilişki olduğu vurgulanmalıdır.

Karşılaştırmalı Hukukta Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

- Türk hukukunda kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve güvence altına alınması açısından diğer ülkelerdeki tercihlerin ve eğilimlerin de göz önüne alınması yararlı olacaktır. Bu bağlamda dünyada genel anlamda ülkelere ve grev olgusunun tarihsel gelişim sürecine bakıldığında grevin bir hak veya özgürlük olarak tanınması ya da açıkça yasaklanması ve suç kabul edilmesi şeklinde çeşitli eğilimlerin etkili olduğu Anayasalar söz konusudur. Grev hakkının açıkça düzenlenmediği, buna karşın yasaklanmadığı veya cezalandırılmadığı Anayasalarda grev özgürlüğü rejiminin öngörüldüğü kabul edilmektedir. Bu bağlamda İngiltere, İsviçre ve Belçika'da grev özgürlüğünün söz konusu olduğu belirtilebilir.
- 1933 Portekiz, İspanya, 1936 ve 1977 Sovyetler Birliği, 1948 Romanya, 1952 Polonya, 1948 Çekoslovakya, 1953 Yugoslavya, 1954 Çin Anayasaları kapsamında grev fiilleri yasaklanmıştır. Buna karşın Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, İspanya, Arjantin, Meksika ve ABD Anayasal düzenlerinde grev hakkının tanınmış olduğunu

belirtmek gerekir.

- Kamusal çalışma ilişkilerinde grev hakkının dışında kamu görevlilerine sendika ve toplu sözleşme hakkı veren ülkeleri; Belçika, Fransa, İngiltere, İtalya, İsveç, Norveç, Japonya, Hollanda, İsviçre, Almanya, ABD, Portekiz, Avusturya, Hindistan, Rusya, Arjantin, Uruguay, Mısır, Meksika, Kanada, Finlandiya, Yunanistan, Togo, Nijerya ve İspanya şeklinde belirtmek mümkündür. Buna karşın kamu görevlilerinin sendika hakkının bulunmadığı ve toplu sözleşme yapmalarının yasaklandığı ülkeler ise Malezya, Singapur, Bolivya, Çad, Ekvador, Dominik Cumhuriyeti, Liberya, Pakistan, Brezilya ve Ürdün şeklinde ifade edilebilir.

Grev Hakkının Kişi Yönünden Sınırlandırılması Bağlamında Devlet Yönetimi Mensupları

- Kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması ve güvence altına alınması bağlamında grev hakkına ilişkin sınırlamaların da dikkatli şekilde düzenlenmesi zorunludur. Nitekim keyfi sınırlama imkanı veren hukuki düzenleme ve uygulamaların varlığı, grev hakkına ilişkin en büyük tehdit niteliğinde olacaktır. Dolayısıyla grev hakkının sınırlarına ilişkin hususların ayrıntılı ve kamu görevlileri için güvenceli şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. “Devlet yönetimi mensupları” hususunda ILO

denetim organlarının kararlarına göre ulusal mevzuat kapsamındaki memur veya kamu görevlisi tanımları ile bunlara ilişkin kriterler belirleyici olmayıp, kamu görevlilerinin yerine getirdiği işlevlerin niteliği ve üstlenilen işlevlerin kamu gücü veya devlet otoritesi kullanılmasını gerektirip gerektirmediği önemli olacaktır. Bu bağlamda öğretmenler, petrol tesislerinde, bankalarda, anakent taşımacılık işletmelerinde çalışanlar, kısacası “*temel hizmet*” niteliği taşımayan görevlerde bulunanlar bu kapsama girmemektedir. Bu noktada grev hakkına getirilmesi söz konusu olan bir istisna niteliğindeki grev yasağı kapsamına giren “*devlet yönetimi mensupları*” kavramı dar yorumlanmalıdır. Grev yasağı; kamu gücünün organları olarak hareket eden kamu görevlilerine veya aksaması halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerle sınırlı uygulanmalıdır.

Grev Hakkının Hizmet Yönünden Sınırlandırılması Bağlamında Temel Kamu Hizmetleri

- Kamusal çalışma hayatında kamu görevlilerinin grev hakkının kamu hizmetleri yönünden sınırlandırılması bağlamında ILO denetim organlarının kararlarına göre; kesintiye uğraması halkın tümünün veya bir bölümünün yaşamını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerin temel

kamu hizmetleri olduğu ifade edilebilir. Bu noktada grev hakkının yasaklanabileceği temel kamu hizmetlerinin belirlenmesinde esas alınacak kriter; halkın tümü veya bir bölümünün yaşamı, güvenliği ya da sağlığı için açık veya çok yakın bir tehlikenin varlığıdır.

- Kamu görevlilerinin grev yasağı konusunda dar anlamda ve gerçekten temel nitelik taşıyan hizmetlere yönelik saptama yapılmalıdır. ILO denetim organlarının kararları doğrultusunda hastane, elektrik, telefon ve su sağlama hizmetleri, polis, silahlı kuvvetler, cezaevleri ile hava trafiğinin kontrolü hizmetlerinin temel hizmetler kapsamında yer aldığı kabul edilebilir. Bununla beraber radyo-televizyon, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, petrol tesisleri ve limanlar, besin maddeleri sağlanması ve dağıtımı, darphane, madenler, devlet basımevi, alkol tuz ve tütün tekelleri yönetimi temel kamu hizmetlerinden sayılmamaktadır.

Lokavt Olgusunun Meşruiyeti

- Toplu iş ilişkileri bağlamında çalışma hayatında genellikle işverene ait ve grevin karşılığını teşkil eden bir baskı aracı olarak ele alınan lokavt eylemlerinin gerekliliği ve meşruiyeti gerek doktrinde gerekse yargı uygulamalarında tartışmalıdır. Genel anlamda Alman doktrini ve yargı uygulamalarında

kabul edilen lokavtın meşru olduğunu ileri süren görüşlerin gerekçeleri; grev hakkına karşılık lokavtın tanınmaması halinde sosyal dengelerin bozulması, işverenin işyerinde çalışma düzenini sağlama yetkisi ve karşılıklı sözleşme yükümlülükleri şeklindedir. Buna karşın lokavtın meşru olmadığını savunan görüşler ise ulusal mevzuatında lokavtı düzenlememiş olan ülkeler açısından lokavtın sözleşmeden doğan borçlar bağlamında işverenin tek taraflı uygulaması olduğunu ve çalışanların lokavt sürecinde ödenmeyen ücretleri talep

edebileceğini savunmaktadır. Grev eylemlerinin barışçıl olması ve şiddet içermemesi halinde işyeri düzeninin bozulmayacağını ileri süren söz konusu görüşler, işyeri düzeni sebebiyle lokavt yetkisi tanınmasına karşı çıkmış ve lokavtın greve katılan veya katılmayan tüm çalışanları etkilediğini vurgulamıştır. Toplu çalışma ilişkilerinde eşit silahlara sahip olması iddiası açısından mevcut durumda kanun koyucuların işverenlere zaten birçok avantaj (disiplin yetkisi, sözleşmenin feshi vb.) sağlamış olduğu ileri sürülmüştür.

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

Giriş

Giriş

Türk Hukukunda kamu görevlilerinin grev hakkı, gerek idari uygulamalar gerek yargı kararları gerekse de doktrinde tartışmalı bir konu olmuştur. Günümüz dünyasında devletler, her ne kadar genelde kamu görevlilerine grev hakkı tanımamak eğiliminde olsa da çağdaş dünya ve çalışma ilişkileri artık bu eğilime uygun değildir. Zira devletlerin klasik egemenlik anlayışı kapsamındaki kamu görevlisi ile devlet arasındaki statü hukuku ilişkisi, modern insan hak ve özgürlükleri anlayışıyla beraber değişmeye başlamıştır. Bu anlayış doğrultusunda başta grev hakkı olmak üzere kamu görevlilerinin sendikal haklara sahip olması ve bu hakları kullanması fikri yaygın şekilde kabul görmeye başlamıştır. Gerçekten de kamu görevlileri, her ne kadar devlet ve diğer kamu tüzel kişileri bünyesinde yer alan *çalışanlar* olsa da belli bir çalışma karşılığında bazı ekonomik ve sosyal çıkarlar elde etmektedir. Bu ekonomik ve sosyal çıkarların sunulan kamu hizmetiyle uyumlu olması da ancak belli bir örgütlenme ve bu örgütlenmenin yürüttüğü mücadele doğrultusunda mümkün olabilecektir. Çalışanların örgütlenmesi, doğal olarak sendikaları ifade etmekte ve aynı şekilde bu örgütlerin mücadelesi de toplu sözleşme ve grev ile mümkün olacaktır. Kamu görevlisi-devlet ilişkisinde, “çalışan” niteliğindeki kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal çıkarlarının çerçevesini belirleyecek olan toplu söz-

leşmelerin sendikal haklar bağlamında tamamlayıcısı olan grev hakkı, hayati bir öneme sahiptir. Zira uygulamada ve doktrinde de çalışanın işverene karşı tek baskı aracı olan grev, şüphesiz ki kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal çıkarları açısından vazgeçilmez bir hak olmaktadır. Grevin bu önemine ve hassasiyetine binaen çalışma kapsamında kamu görevlileri açısından bir hak olabilmesi ve kullanılabilmesi; ulusal ve uluslararası düzenlemeler, içtihatlar ve doktrin görüşleri kapsamında değerlendirme konusu yapılacaktır.

Türk hukuku açısından kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin bazı ulusal düzenlemeler bulunsa da sendikal hakların bölünmez bir parçası olan grev hakkına ilişkin maalesef herhangi olumlu bir düzenleme bulunmamaktadır. Aksine grev hakkının yasaklanması ve bu doğrultuda grev yapılmasına yönelik olarak cezai yaptırım ve disiplin cezaları uygulanmasına dair kanun düzeyinde hükümler bulunmaktadır. Türk mevzuatında kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmaması hususu ile grev hakkının yasaklanmasına ilişkin hükümlerin ve uygulamaların özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ILO Sözleşmeleri ile AİHM içtihatları ışığında değerlendirilmesi önemli bir ihtiyaçtır. Zira temel insan haklarından olan sendikal haklar kapsamındaki grev hakkının kamu gö-

revlilerine tanınmaması Anayasa'nın Başlangıç kısmında yer alan; *"Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu..."* ifadesi ve 2 nci maddesi uyarınca Türkiye'nin *"insan haklarına saygılı"* bir hukuk devleti olması bağlamında düşünüldüğünde, şüphe-siz ki önemli bir sorun olmaktadır. Bu sorunun giderilebilmesi açısından Türk hukukundaki kamu görevlilerine yönelik düzenleme ve uygulamaların uluslara-rası belgeler ve içtihatlar, karşılaştırmalı hukuk ve doktrindeki veriler ışığında de-ğerlendirilmesi önemli bir gerekliliktir.

Çalışma kapsamında öncelikle kişi yönünden bir değerlendirme anlamında memur ve kamu görevlisi kavramı ile bu kavramlar kapsamına hangi çalışanların girdiği irdelenecektir. Ayrıca kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin güvence ve sınırların kavranması açısından ilgili kavramlar da ele alınacaktır. Kavramsal incelemenin ardından grev hakkının tarihsel gelişimi bağlamında ortaya çıkan hususlara değinilecektir. Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin sorunların ve ihtiyaçların net bir şekilde anlaşılabilmesi için ulusal mevzuat, karşılaştırmalı hukuk verileri, doktrin ve uluslararası belgeler ışığında grevin tanımının, unsurlarının ve özelliklerinin ele alınması gerekecektir. Grev hakkının sendikal hakların ayrılmaz

bir parçası olmasının vurgulanması bağ-lamında sendikal haklar kapsamındaki yeri de değerlendirme konusu yapılacaktır. Sendikal haklara ilişkin inceleme-nin ardından grev hakkına ilişkin sınır ve yasaklar ile grev hakkı açısından kamu görevlileri ile işçilerin hak rejiminin kar-şılaştırması ele alınacaktır. Klasik çalışma ilişkilerindeki işveren kimliğine nazaran kamu görevlilerinin işvereni olan kamu gücü bağlamında lokavt olgusu incele-necektir.

Çalışmanın genel sistematiği kapsa-mında ulusal ve uluslararası mevzuat, içtihatlar, doktrin, karşılaştırmalı hukuk incelemesi ve uygulamaya yönelik ve-riler doğrultusunda ele alınacak olan kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilişkili kavramlar, sendikal haklar kapsamında grev hakkının önemi, grev hakkına ilişkin sınırlar ve lokavt olgusu ile ilgili hususlar kamu görevlilerinin grev hakkı bağlamın-da ileri sürülecek politika önerilerinin temel dayanakları olacaktır. Değinilen veriler doğrultusunda oluşturulacak po-litika önerileri genel anlamda; Anayasal ve kanuni düzenlemeler, idarenin dü-zenleyici işlemleri (Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genelge vb.), yargı içtihatları (başta Danıştay ve Yargı-tay kararları olmak üzere kamu görevlile-rinin grev hakkını kullanmasına ilişkin da-valara ilişkin yargı uygulamaları) ve idari makamların uygulamaları (disiplin soruş-turmaları bağlamında yapılacak idari iş-lemeler) şeklindeki kamu gücüne yönelik çözüm sunulmasını amaçlamaktadır.

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

BİRİNCİ BÖLÜM

Kamu Görevlilerinin
Grev Hakkı ile İlgili Kavramlar

I. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı İle İlgili Kavramlar

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin hususların anlaşılması açısından öncelikle gerek kamu görevlisi gerekse de grev kavramlarının ele alınması yararlı olacaktır.

A. Kamu Görevlisi ile İlgili Kavramlar

1982 Anayasası'nın 128 inci maddesi *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."* şeklindedir. Dolayısıyla kamu görevlileri kavramının temel anlamda memurlar ve diğer kamu görevlilerini kapsadığı ifade edilebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun *"İstihdam Şekilleri"* başlıklı 4 üncü maddesine göre memurlar: *"Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır."* şeklinde tanımlanmıştır.

Memuriyet statüsünü devlete ait kuruluşlarda kamu hizmeti gören, asli ve sürekli olarak atanan, üçüncü şahıslara karşı sorumluluğu bulunmayıp görev yaptığı

kamu kuruluşuna karşı sorumluluğu bulunan, ücretlerini *"maaş"* olarak Devlet bütçesinden alan ve maaşı çalıştığı kurum tarafından işe başladığı gün peşin olarak ödenen kamu görevlisi olarak tarif etmek mümkündür (Korkusuz, 2009, s.107-108). Başka bir deyişle memur, kamu hizmetlerine özgülenmiş kadrolar içinde sürekli biçimde çalışan, kamu hizmeti dışında özel bir iş görmeyen, devlet ve örgütü içinde yer alan ve altlık-üstlük ilişkisi şeklindeki hiyerarşi düzeninin kuralları ile sıkı sıkıya bağlı olan kamu görevlisidir (Giritli vd., 2015, s.677; Ünal, 2012, s.14).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 3 üncü maddesinin (a) bendinde kamu görevlisinin: *"Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini"* ifade ettiği hüküm altına alınmıştır. 2012 yılında yapılan 6289 sayılı Kanun değişikliği ile madde metninden *"adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini"* ifadesinin çıkarılması, bu kanun değişikliği öncesindeki eleştirilerin giderilmesi açısından olumlu olmuştur. Nitekim 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin *"Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları"*

kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklere uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler." şeklindeki 2 nci maddesi uyarınca tüm çalışanlara ayırım gözetmeksizin sendikal haklar tanınması gerekmektedir.¹ 4688 sayılı Kanun, işçi sayılmayan tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır. Dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında bir kadro veya pozisyonda çalışan ve daimi surette çalışan kamu görevlileri bu Kanun kapsamında olacaktır (Korkusuz, 2009, s.110).

B. Grev Hakkı ile İlgili Kavramlar

Hukuken çalışanların işlerini bırakmaları anlamına gelen grev, sosyal ve ekonomik hayatta oldukça önemli bir yere sahiptir. Zira çalışanlar, grev yaparak taleplerini işverenlerine kabul ettirebilmek için baskı kurabilme imkanına sahip olmaktadır. Fransızca kökenli bir sözcük olan grev kavramı, Paris'teki Grev (Grève) Meydanı'nın isminden doğmuştur. Grev Meydanı; Ortaçağ'da iş arayanların toplu olarak beklediği bir yeri ifade etmektedir. Buna karşın zamanla iş arayan kişilerin bu beklentisi, halk arasında grev yapmak olarak anılmaya başlanmıştır. Yani grev, kelime kökeni bağlamında "işsiz olmak" anlamıyla ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın başlarından itibaren ise bugünkü anlamıyla çeşitli çıkarlar elde etmek amacıyla toplu ve iradi olarak çalışmaya ara vermek anlamını kazanmıştır (Bozkurt, 2010, s.111-113).

Grev kavramının anlaşılabilmesi açısından ulusal mevzuat, doktrin ve uluslararası düzenlemeler kapsamında yapılmış olan grev tanımları ile grevin unsurlarının incelenmesi doğru olacaktır. Grev, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 58 inci maddesinde "İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmalarına grev denir." şeklinde tanımlanmıştır.

Grev olgusu; çalışanların ekonomik ve sosyal durumlarını, çalışma şartlarını iyileştirmek, geliştirmek veya daha önceden elde ettikleri hakları ve menfaatleri korumak için gerektiğinde başvurdukları ve özellikle başarısız toplu pazarlık görüşmelerinin sonucunda işveren üzerinde baskı yapmak maksadıyla toplu şekilde çalışmayı durdurmaları şeklinde tarif edilebilir. Bu bağlamda grev hakkını da çalışanların karşı koymayı amaçladıkları bir durum veya karar karşısında çalışmayı bırakmak ya da üretimi durdurmak suretiyle direnme hakkı olarak ifade etmek doğru olacaktır (Memur-Sen, 2016, s.135).

Grevi, belli bir işverene bağlı olarak çalışan, mevcut çalışma şartlarından memnun olmayan ve şartlarını düzeltmeyi amaçlayan çalışanların işverene baskı yapma amaçlı olarak toplu şekilde çalışmayı bırakması şeklinde tanımlamak mümkündür. Grev hakkı, çalışanların

1 Değişiklik öncesi söz konusu düzenlemenin eleştirisi hakkında bkz. Gülmez, 2001a, s.8; Gülmez, 2003, s.266.

toplucu işi bırakabilmesini, grev devam ettiği sürece çalışmadan kaçınabilmesini ve grev sona erince ise işinin başına dönebilmesini ifade eder. Normal zamanda çalışmak durumunda olan çalışanların grev süresince işini bırakmalarının hukuka ve sözleşmelerine aykırılık teşkil etmemesi, yani meşru olması grev hakkı ile mümkün olmaktadır (Bozkurt, 2010, s.113-114).

Grevin maddi ve psikolojik unsur olmak üzere, temelde iki unsuru olduğunu belirtmek gerekir. Maddi unsur çalışmanın bırakılmasını, psikolojik unsur ise çalışmanın bırakılması hususunda anlaşmayı veya bir kuruluşun kararına uymayı ifade etmektedir. Maddi unsur kapsamında üç husus önem taşımaktadır. Buna göre öncelikle işi bırakan kişilerin çalışan sıfatını taşıyor olması gerekmektedir. İkinci olarak iş bırakma eylemi, topluca yapılmış olmalıdır. Son hususa göre ise iş bırakmanın fiilen gerçekleştirilmesi zorunludur. Psikolojik unsur; genel olarak işin bırakılması hususunda anlaşmayı veya bir kuruluşun kararına uymayı ifade etmektedir. Bu bağlamda psikolojik unsur kapsamında işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine bağlı olarak önemli ölçüde aksatma amacıyla işin topluca bırakılması gerekmektedir. Ayrıca toplu olarak işi bırakma kararının alınmış olması ya da bir kuruluşun kararına uyulması önem taşımaktadır (Bozkurt, 2010, s.114-118; Tural, 2013, s.432-434; Ünal, 2012, s.29-30).

Grevin maddi unsuru olan işin bırakılması kapsamında işi bırakanların sıfatına, sayısına ve biçimine ilişkin özelliklerin

bulunduğu ifade edilmelidir. Bu bağlamda çalışan sıfatını taşımayan kişilerin işlerini bırakmasının grev teşkil etmeyeceği, birden çok çalışanın işlerini bırakmaları halinde grevden söz edilebileceği, çalışanların yapmaktan sorumlu olduğu işleri yapmaktan kaçınmalarının grev teşkil edeceği, çalışanların işini tamamen bırakmalarının grev sayılması için gerekli olduğu, işin bırakılması süresinin uzun veya kısa olmasının önemli olmadığı, işin bırakılmış sayılması için iş yerinin terk edilmiş olmasının ve işi bırakmanın işyerinin tamamında gerçekleşmesinin şart olmaması şeklinde vurgulanmalıdır. Psikolojik unsur olan çalışanların aralarında anlaşmaları veya bir kuruluşun karara uymaları şeklindeki hususun da birtakım özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda işin bırakılması amacı kapsamında işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacını taşımayan iş bırakmanın veya kanundan doğan bir hakkın kullanılması amacıyla topluca iş bırakılmasının grev teşkil etmemesi ve işin bırakılmasının işyerinin faaliyetini etkilemesinin önemli olmaması söz konusudur (Narmanlıoğlu, 1990, s.54-88).

Grevin de dahil olduğu toplu eylemleri etkileyen dinamikler ve şartlara da değinmek gerekirse; genel olarak çalışma gücü, istihdamın yapısı, çalışma mevzuatı, siyaset ve sendikacılık gibi hususların grevi tetiklediğini belirtmek gerekir (Çelik, 2012, s.124-127). Grevlerin en tipik özelliğinin geçici olarak çalışmayı durdurma işlevi olduğunu vurgulamak gerekir. Ayrıca grev olgusu, genelde bir

çıkarak uyuşmazlıktan doğmaktadır. Grev kavramı; toplu, bilinçli ve hesaplı bir çalışmayı bırakma eylemini ifade etmektedir (Kümbül Güler, 2012, s.117). Grev kavramının anlaşılması açısından genel uyarı eylemleri ile iş bırakma eylemlerine de değinmek yararlı olacaktır. Genel uyarı ve iş bırakma eylemleri, genel grev niyetiyle yapılmış olan eylemlere hukuki kaygılardan dolayı verilmiş olan isimlerdir. 2000'li yıllarda etkili bir iş bırakma ve genel grevden ziyade bu eylemler; basın açıklaması, yürüyüş ve ara dinlenmelerde yapılan açıklamalar şeklinde yapılmıştır. Zira pek çok genel uyarı ve iş bırakma eylemi de özüne aykırı olarak sadece kitlesel basın açıklaması şeklinde gerçekleşmiştir (Çelik, 2012, s.118). Grev olgusunun bir baskı aracı niteliğinde olması, çalışma sözleşmelerine aykırılık teşkil etmesi, toplumsal düzeni bozması ve üretime zarar vermesi sebepleriyle yasaklanması veya sınırlandırılması gerektiği düşüncesi söz konusudur. Buna karşın gerçek pazarlık gücünün grev sayesinde sağlanması, kendi kendine yardım aracı niteliğinde olması ve sosyal denge ve düzenin korunması bağlamında grevin sosyal yönden gerekli bir araç olduğu da savunulmaktadır (Sur, 2012, s.416-417).

Çalışma hayatında içerik bakımından farklı grev türleri söz konusu olduğu için bunlara değinmek gerekmektedir. En yaygın olan grev türü olarak genel grevi, bir ülkedeki çalışanların tamamının veya büyük bir kısmının topluca çalışmamak suretiyle çalışma faaliyetini durdurması ya da işin niteliğine göre önemli ölçüde

aksatmak amacıyla çalışmayı bırakmaları şeklinde tarif etmek mümkündür. Siyasi grev olarak ifade edilen grev türünün ayırt edici unsuru, bu tür eylemlerde söz konusu olan devletin yasama veya yürütme organının baskı altına alınma amacıdır. Dönen grev kavramı; çalışanlardan bir kısmının bir süre çalışmayı bıraktıktan sonra tekrar çalışmaya başlarken, diğer bir bölümünün çalışmayı bırakmasıdır. Dönen grev türünde çalışanlar hep birlikte çalışmayı bırakmamakta, çalışmayı nöbetleşe bırakmaktadırlar. Dayanışma grevi; çalışanların kendi işyerinde değil de başka bir işyerinde greve giden işçilere destek amacıyla greve gitmesi olarak tarif edilebilir. Oturma grevi, greve katılan çalışanların işyerini terk etmeyip, çalışmamak suretiyle işyerinin çalışmaz hale gelmesi sonucunu doğuran grev türüdür. Son olarak uyarı grevi ise greve katılan çalışanların kendi yararlarına olmayan, sosyal, iktisadi ve siyasi gelişmeler karşısında işverenleri ve devlet yetkililerini uyarma amaçlı yapılan kısa süreli çalışmayı bırakmak şeklindeki eylemdir (Ünal, 2012, s.35-39).

Çalışanların çalışmayı bırakmak dışında işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatacak şekilde yavaşlatmaları, düşük tempoda ve randımanda çalışmaları şeklindeki eylemler iş yavaşlatma grevi şeklinde tanımlanmaktadır (Memur-Sen, 2016, s.144). İşyeri işgali, işi yavaşlatma veya verim düşürme şeklindeki eylemler, grev niteliğinde olmayan toplu eylemler olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda grev niteliği taşımayan söz konusu eylemler, işin görülmesiyle ilgili, işi, iş disip-

lini veya üretimi aksatan toplu hareketler niteliğindedir (Sur, 2012, s.438). Grev, iş bırakma, iş yavaşlatma, oturma eylemleri gibi barışçıl eylemleri içine alan geniş kapsamlı ve bir üst kavram olarak kabul edilebilecek olan toplu eylem olgusu ise ifade özgürlüğünün bir uzantısı ve ihlal edilen sendikal haklar karşı barışçıl bir direnme biçimi şeklinde kısaca ifade edilebilir (Erdoğan, 2022, s.32-34).

Uygulamada siyasi iktidarın iktisadi politikalarına veya sendikal hak ihlallerine karşı protesto grevlerine daha çok rastlandığı, genel anlamda siyasi ve iktisadi amaçların veya siyasi ve sendikal amaçların iç içe olduğu karma nitelikli grevlerin salt siyasi grevlere kıyasen daha yaygın olduğu belirtilmektedir (Sur, 2009, s.14). Grev kavramına dahil olan eylemlerle ilgili olarak boykot terimini bir ekonomi ve siyasal mücadele yöntemi olarak herhangi bir haktan yararlanmayı, birisinin hizmetinde çalışmayı, bir kuru luşa katılmayı protesto amacıyla kişi, kurum ya da devletle olan ilişkinin kısmen veya tamamen kesilmesi şeklinde tarif etmek mümkündür (Memur-Sen, 2016, s.20-21). Grev eylemlerinin amaçlarından biri olarak gündeme gelen adil ücret kavramını asgari sosyal standartların üzerinde kişinin ailesiyle birlikte geçimini sağlayabilecek hak tanır bir ücret sisteminin oluşturulmasını sağlayan gelir şeklinde ifade edilebilir (Memur-Sen, 2016, s.103).

Grevin özellikleri ile ilgili olarak sosyal alanda en ileri sistemler arasında yer aldığı kabul edilen Fransız iş hukukunda bu alandaki değerlendirmelere değinmek yararlı olacaktır. Bu bağlamda öncelikle

grev kapsamında çalışan kesimin belli bir veya birden fazla talebinin mevcut olması gerektiği vurgulanmalıdır. Bu taleplerin niteliği konusunda ise grev hakkı mesleki çıkarların korunmasına yönelik bir araç olarak tanımlandığı için, özellikle ekonomik ve sosyal çıkarlar anlamında mesleki yönde talepler olmasının gerektiği ifade edilebilir. Ayrıca bu taleplerin muhatabının da bu talepleri yerine getirme olanağı olan bir işveren olması, kamu görevlileri açısından ise muhatabın devlet veya ilgili kamu tüzel kişisi olması gerekmektedir. Grev hakkının kullanılması hususunda taleplerin haklılığına yönelik olarak değil, sadece hakkın kötüye kullanılması hallerine müdahale edilmelidir. Sonuç olarak Fransız hukuku kapsamında, grev hakkının meşruluğu bağlamında başvuru temel ölçütün çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını ilgilendiren somut taleplerin varlığı olduğunu belirtmek gerekir (Sur, 2009, s.21-23).

Grev olgusunun siyasi, toplumsal ve iktisadi hayattaki sonuçları nazara alındığında hangi eylem ve işlemlerin grev olduğunun tespiti konusunda dikkatli yaklaşmak gerekir. Çalışanların grev hakkını kullanmaları sırasında toplumsal düzenin zarar görmemesi, zayıf konumdaki çalışanların korunurken, mülkiyet ve idare hakkı sınırlandırılan işverenler bağlamında dengenin sağlanması önem taşımaktadır. Bu bağlamda en temel husus anlamında nitelik bakımından bir mücadele aracı olan grevin esasen ideal çalışma ortamının oluşmasına ve çalışma barışının sağlanmasına hizmet ettiğinin vurgulanması gerekmektedir (Bozkurt, 2010, s.118).

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

İKİNCİ BÖLÜM

Grev Hakkının Tarihsel Gelişimi

II. Grev Hakkının Tarihsel Gelişimi

Grev olgusu, bir hak olarak tanınmadan önce toplumsal ve iktisadi bir olay olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi Devrimi'ne dek geline dönemlerde çalışanların topluca işlerini bırakmaları isyan olarak görülmüş ve cezalandırılmıştır. Günümüzde meydana gelen grevlerin birçok özelliğini yansıttığı nitelikteki 1539 yılında Lyon'da olan grev kapsamında bütün atölyelerde aynı anda olmak üzere baskı kalfaları hepsi birden çalışmayı bırakmışlardır. Söz konusu iş bırakma şeklindeki eylem, 16. yüzyılın basımevi çalışanlarının genel grevi şeklinde nitelendirilebilir (Köse, 2017, s.24). Grevin suç sayılarak cezalandırılması rejimi, uzun süre devam etmiştir. Ancak Sanayi Devrimi ile işçi sınıfı ortaya çıkmış, işçilerin ağır çalışma şartları ve yetersiz ücretlere maruz kalmaları şeklinde sorunlar meydana gelmiştir. İşçilerin sorunlarının düzeltilmesi yönünde adım atılmaması sebebiyle işçiler, topluca çalışmama yoluna başvurmuşlardır. Söz konusu sorunlara yönelik olarak işçilerin kurmuş olduğu işçi kuruluşları tarafından çalışma şartlarının düzenlenmesi yöntemleri bağlamında sendika özgürlüğü benimsenip kabul edilmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda grev olgusu da sendika özgürlüğü kapsamında veya özerk bir hak olarak yararlanılan ve artık yasak ya da suç olmayan bir faaliyet haline gelmiştir (Narmanlıoğlu, 1990, s.20).

Grev; 1824 yılında yasaklanmış olması-

na karşın, 1871 yılında İngiltere'de kabul edilen Trade Union Act ile grev yasağı yerine grev özgürlüğü öngörülmüştür. Tarihsel gelişim sürecine bakıldığında siyasi, toplumsal ve ekonomik sorunların arttığı dönemlerde grevlerin de daha sık ve yoğun şekilde yapıldığı sonucuna ulaşılabilmektedir (Bozkurt, 2010, s.112). Tarihi gelişim kapsamında siyasi grevlerin muhtelif çap ve amaçlarla gerçekleştikleri görülmektedir. Geniş çaplı ve tarihi anlamda dönüm noktası olacak derecede önemli siyasi grev örnekleri söz konusudur. Nitekim Rusya'da St. Petersburg grevleri, Bolşevik devrimin başlangıcını teşkil eden önemli adımlar olmuştur. Amaç ve boyut bakımından orta çapta siyasi grevlerden olan Fransa'da 1960 yılında Cezayir halının bağımsızlık mücadelesini destekleyen genel grev bu bağlamda önem taşımaktadır (Sur, 2009, s.15).

Ulusal hukuk düzenlerinde grev olgusunun tanınması meselesinde hangi şartlarda meşru sayılacağı her dönemde tartışma konusu olmuştur. Nitekim grev, her dönemde her ülkede meşru kabul edilen bir fiil değildir. Çalışanların grev hakkının ilgili toplumsal ve siyasi şartlar çerçevesinde şekillenmesi sebebiyle grev hakkı her ülkede tanınmamış ve güvence altına alınmamıştır. Bu bağlamda kanun koyucunun greve ilişkin yaklaşım şekli, dönemin ve ülkenin toplumsal şartlarına göre şekillenmiştir. (Narmanlıoğlu, 1990, s.20).

Türk hukuk tarihinde grev olgusunun ilk olarak I. Meşrutiyet Dönemi'nde meydana geldiği belirtilmektedir. Kaynaklarda geçen ilk grev örneği, Kasımpaşa Tersanesi işçileri tarafından 1872 yılında yapılan eylemler bakımından söz konusu olmuştur. Grev hususunun düzenlendiği ilk hukuki düzenleme olan 1909 yılında çıkarılan Tatil-i Eşgal Kanunu kapsamında grev yasağı yer almamasına karşın, greve zorlamak bir suç olarak öngörülmüştür. Kanun kapsamında grevin hukuka uygun olabilmesi için çalışanlar ile işveren arasındaki uyuşmazlığın sebebi olan iddia ve talepler şeklindeki meşru bir amaç ile grev eylemlerinde şiddete başvurulmaması şartları öngörülmüştür (Sur, 1987, s.23-24).

Cumhuriyet tarihinde genel anlamda 1923-1937 yılları arasında grev özgürlüğü, 1937-1961 yılları arasında grev yasağı, 1961-1980 yılları arasında grev hakkı, 1980-1983 yılları arasında grev yasağı ve nihayet 1983 yılı sonrası grev hakkı şeklinde bir gelişim çizgisinin olduğunu belirtmek gerekir (Narmanlıoğlu, 1990, s.37). Cumhuriyetin ilanından sonra 1936 yılına kadar grev konusuna herhangi bir mevzuatta yer verilmemiştir. Buna karşın 3008 sayılı İş Kanunu'nda grev tanımlanmış, yasaklanmış ve suç sayılmıştır. 1947 tarihli 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun'da da sendikaların grev yapmaları, üyelerini greve teşvik etmeleri yasaklanmıştır (Bozkurt, 2010, s.112). Sur (1987), 3008 sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde çalışanların sergileyeceği her direnişin cezalandırılma-

sı istenmediği için grev kavramının dar tanımlandığını ve bu durumun da doğal olarak çalışan lehine olduğunu belirtmiştir. Gülmez, (1982) 5018 sayılı Kanun'un 3008 sayılı İş Kanunu'nun ideolojisiyle bağdaştığını, hatta bu ideolojiden ayrılmadığını ileri sürmüştür. Savaş sonrası sıkıntılı bir dönemde iç ve dış etkenlerin baskısıyla sendika hakkının tanınmış olmasıyla çalışma ilişkileri alanında atılan demokratik adım, dönemin otoriter ve baskıcı felsefesi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Yazar, 5018 sayılı Kanun'un çalışma ilişkilerine ölçülü ve demokratik bir nitelik kazandırmaktan ziyade, önceki dönemde görülen yoğun ve hızlı örgütlenme girişimlerini denetim altına almayı amaçlayan bir "tepki yasası" niteliğinde olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, 1909 yılında sendikaları sosyalist öğretilerin ülkeye sokulmasının araçları olarak nitelendiren anlayış ile paralel şekilde benzer bir anlayış ile 1947 yılında 5018 sayılı Kanun'un kabul edildiğini ifade etmiştir (Gülmez, 1982, s.106-107).

1961 Anayasası ile grev yasağı sona ermiş ve anayasal bir hak niteliği kazanmıştır. Anayasa doğrultusunda çıkarılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda işçilerin grev hakkı düzenlenmiştir. Daha sonra çıkarılan 1982 Anayasası'nda da grev temel bir hak olarak kabul edilmiş, usul ve şartlarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Halen yürürlükteki, 1983 tarihli 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ile 275 sayılı Kanun'un hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır (Bozkurt, 2010, s.112-113).

Kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında 8 Haziran 1965 tarihinde kabul edilen 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu önemli bir dönüm noktasıdır. 624 sayılı Kanun uyarınca işçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve çıkarlarını korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları sendikaların “*sendika*” veya “*meslek birliği*” adı altında kurulacağı öngörülmüştür. Kanun kapsamında “*Devlet personeli teşekkülü*” olarak adlandırılan teşekküller genel anlamda sendika, federasyon ve konfederasyon şeklinde bir yapılanmayı ifade etmektedir. 624 sayılı Kanun’un 7 nci maddesi uyarınca genel anlamda; Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hakimler Kurulu, Sayıştay üyeleri, valiler, kaymakamlar, bucak müdürleri, çeşitli kademedeki üst düzey kamu görevlileri, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği memurları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Teşkilatı memurları, Milli İstihbarat Teşkilatı memurları, Dışişleri Bakanlığı ve dış misyonda çalışan memurlar, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve çeşitli banka ve teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri, din ve ibadet işlerinde çalışanlar, Devlet Personel Heyeti başkan ve üyeleri sendika kurma ve kurulan sendikalara üye olma hakkına sahip değildir. Ayrıca Kanun’un 23 üncü maddesi uyarınca 624

sayılı Kanun’da düzenlenmemiş hususlarda Türk Medeni Kanunu ve Cemiyetler Kanunu hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür. 624 sayılı Kanun’un “*Yasak faaliyetler*” başlıklı 14 üncü maddesinin (f) bendi uyarınca devlet personeli teşekküllerinin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamayacakları öngörülmüştür. Buna karşın yürürlükteki mevzuat kapsamında kamu görevlilerinin sendikal hakları, halen yürürlükte olan 25 Haziran 2001 tarihli 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında düzenlenmiştir. 4688 sayılı Kanun çerçevesinde 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 görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirleme ve toplu sözleşme yapılması ile ilgili usul ve esaslar yer almaktadır.

Türkiye açısından çalışma ilişkilerinde 1961 yılı, gerçek bir dönüm noktası olmuştur. Nitekim 1961 Anayasa’sı ile grev hakkı Anayasa’da tanınmış olduğu için birçok grev eyleminin yapıldığı yeni bir dönem başlamıştır. Siyasi grevlere gerek usul kuralları gerek aranan mesleki amaç yönünden hukuken izin verilmemesine karşın siyasi grevlere de başvurulduğu belirtilmiştir (Sur, 2009, s.15).

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kamu Görevlilerinin
Grev Hakkına İlişkin
Temel Esaslar

III. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkına İlişkin Temel Esaslar

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin kavramsal ve tarihsel incelemenin ardından somut anlamda hukuki durumun ele alınması yararlı olacaktır. Bu bağlamda temel anlamda Türk Hukuku, uluslararası hukuk ve karşılaştırmalı hukuk verileri önem kazanmaktadır. Türk Hukuku açısından ilgili Anayasal ve kanuni düzenlemeler, yargı kararları ve doktrin görüşleri temel hareket noktası olacaktır. Uluslararası hukuk bağlamında uluslararası belgeler (uluslararası antlaşmalar, raporlar ve yargı kararları) ve doktrin görüşleri değerlendirme konusu yapılacaktır. Son olarak ise başta OECD ülkeleri olmak üzere farklı ülkelerin kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin uygulamaları, çalışma konusunu ilgilendirdiği ölçüde karşılaştırmalı hukuk bağlamında incelenecektir.

A. Türk Hukukunda Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

Sendikal haklar, Anayasa'nın 51-54 üncü maddelerinde düzenlenmiş olup, kamu görevlilerinin sendika kurma hakkı 51 inci maddenin beşinci fıkrasında "*İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu*

alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir." şeklinde yer almaktadır. 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesinde 51 inci maddenin ilk fıkrası kapsamında işçilere sendika kurma hakkı tanımış iken, bu değişiklik sonrasında sendika kurma hakkı kamu görevlilerini de kapsayacak bir kavram olarak "*çalışanlara*" tanınmıştır. Bu değişiklik neticesinde 1961 Anayasası'nın ilk metninde olduğu gibi sendika hakkının özneleri kapsam bakımından genişletilmiş, başka bir deyişle işçileri ve kamu görevlilerini kapsayan bir kavram olan çalışanlar hakkın öznesi olmuştur. Ancak 51 inci maddenin beşinci fıkrasında -1961 Anayasası'nda olduğu gibi- sendikal haklar açısından çalışanlar arasında ayırım gözetme ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının kısıtlı düzenlenmesi konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmıştır.² Bununla beraber grev hakkını düzenleyen, "*Grev hakkı ve Lokavt*" başlıklı 54 üncü maddede "*çalışanlar*" yerine, "*işçiler*" ifadesi kullanılmıştır.

Her ne kadar 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği sürecinde verilen kanun teklifinde grev hakkının "*çalı-*

² 2001 yılında yapılan Anayasa Değişikliği, sendikal hakların kişiler yönünden uygulama alanını genişletmesi yönüyle olumlu bir adım olsa da değişikliğin olumlu anlamda bir katkısı bulunmamaktadır. Değişikliğin eleştirisi hakkında bkz. Gülmez, 2003, s.259-261.

şanlara” tanınması öngörülmüş olsa da bu teklif, Anayasa Komisyonu’nda hakkın “işçilere” tanınması şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi ise memurların statü hukukuna bağlı olmaları ve bu hakkın memurlara tanınmasını sağlamanın Türk toplumunun yapısına uygun olmadığı düşüncesi-³ Nitekim eski düzenleme döneminde sendika kurma hakkına ilişkin olarak da “çalışanlar” ifadesi yerine, “işçiler” ifadesinin kullanılmış olmasından dolayı kamu görevlilerine sendika hakkı tanınamayacağı ve hatta sendika hakkının yasaklanmış olduğu ileri sürülmüştür. Aralarında politikacıların, sendika uzmanlarının ve akademisyenlerin de bulunduğu bu görüşün gerekçesinin Anayasal düzenlemedeki “işçiler” ifadesi olmasına karşın, bu görüşün temelsiz olduğu yargı kararlarıyla ortaya konmuştur (Gülmez, 1995, s.27). Dolayısıyla grev hakkını içeren Anayasal düzenlemede “işçiler” ifadesinin kullanılmış olması, kamu görevlilerinin grev hakkının yasaklanmış olduğunu ifade etmemektedir. Zira mevcut Anayasal düzenleme, işçilerin grev hakkını Anayasal güvence altına almıştır. Kamu görevlilerinin grev hakkının Anayasal güvence altında olmaması, bu hakkın yasaklandığı anlamına gelmemektedir. Nitekim Gülmez (1995), 657 sayılı Ka-

nun’un 27 nci maddesinin değiştirilerek kamu görevlilerine grev hakkı tanıyacak bir düzenleme yapılmasının Anayasa’ya aykırı olmayacağını belirtmiştir (Gülmez, 1995, s.39-40, 43).

Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak doktrinde “isimsiz hürriyetler veya sayılmamış hürriyetler” kavramına değinmek yararlı olacaktır. Anayasa, kanunlar, yönetmelikler vb. pozitif hukuk metinlerinde açıkça düzenlenmemiş bulunan hak ve özgürlükler “isimsiz hürriyetler” şeklinde ifade edilmektedir. Zira insanlara tanınabilecek tüm hak ve özgürlüklerin pozitif hukuk kurallarında yer alması mümkün değildir. Her insan fiiline ilişkin serbest hareket etme gücü, yani özgürlük tanınabileceği için hak ve özgürlüklerin sınırsız olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu sınırsız olan hak ve özgürlüklerin tamamının Anayasa, kanunlar, yönetmelik vb. pozitif hukuk kuralları ile tanınması mümkün değildir. Pozitif hukuk metinlerinde yer almayan hak ve özgürlüklerin reddedilmiş veya dışlanmış haklar ve özgürlükler olduğu ileri sürülemez. Gözler (2011) bu hususta “... insanlar, insan olmaktan dolayı hak ve hürriyet sahibidir. Hürriyet asıl, hürriyetin devlet tarafından askıya alınması veya sınırlandırılması istisnadır. Dolayısıyla, bazı hürriyetlerin pozitif hukuk metin-

3 “...Her ne kadar grev de her sosyal faaliyet gibi siyasi iktidar mücadelesini etkiler ise de, grevin işçi ile işveren arasındaki hukuki ilişkiyi düzenleme amacı dışında bir amaç taşımasını meşrulaştırmak, Türk toplumunun bugünkü yapısı bağlamında mümkün değildir. Bu mülhaza, sadece grev için değil, aynı zamanda lokavt için de geçerlidir. Görülü yor ki, Teklifin öngördüğü bu değişikliğin memurlara ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasının ötesinde, işverenler ve işçiler arasındaki ilişkilerin çalışma barışını vahim ölçüde bozucu etkileri olabilecektir.” TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 19, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı: 861, Adalet Komisyonu Raporu, s.28.

leri tarafından tanınması ve sayılması, o metinlerde sayılmayan hak ve hürriyetlerin reddedildiği anlamına gelmez.” şeklinde değerlendirme yapmıştır (Gözler, 2011, s.523-525).

Gülmez (2001c), sosyal haklara ilişkin yaklaşımı açısından, aşırı tepkici, ayrıntıcı, baskıcı ve yasakçı olmasından dolayı 1982 Anayasasını eleştirmiştir. Nitekim 1982 Anayasası’nın işveren isteklerine Anayasal dayanak ve güvence sağlayan bir belge olması yönüyle anti-sosyal ve anti-sendikal bir Anayasa olduğunu ifade etmiştir. Yazar, 1961 Anayasası’nın gerekçesinin “Sosyal devlet, fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen bir devlettir. Zamanımızın devleti, refah devleti, iktisaden zayıf olan kişileri bilhassa işleri bakımından başkalarına tabi olan işçi ve müstahdemleri, her türlü dar gelirli ve yoksul kimseleri himaye edecektir.” bölümüne binaen 1961 Anayasası’nın insan haklarının bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığı ilkesini çarpıcı ve açık şekilde ifade ettiğini belirtmiştir (Gülmez, 2001c, s.142-148).

1982 Anayasa’sı, grev hakkına ilişkin ayrıntılı hükümleri ile kanun koyucunun hareket alanını önemli ölçüde kısıtladığı ve ILO belgelerine uyumsuz düzenle-

meler içerdiği için eleştirilmiştir (Kutal, 2010, s.325; Gülmez, 2005, s.51). Nitekim 1992 yılında Anayasa’nın 51 inci maddesinin kamu görevlilerini de içerecek derecede geniş bir şekilde yorumlanmasının mümkün olup olmadığına ilişkin olarak Danıştay’dan danışma görüşü istenmiştir.⁴ Danıştay 1. Dairesi, bu talebe cevaben danışma görüşünde, “...Anayasa’nın 51 inci maddesinde kamu görevlilerinin sendika ve üst kuruluş kurma konusunda bir düzenleme yer almamış olmakla birlikte Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşme (1948 Sözleşmesi) ile Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Sözleşme’nin onaylanarak, kamu görevlileri de dahil olmak üzere herkese sendika hakkı kurma hakkı tanınmasına ve konunun yasal olarak düzenlenmesine Anayasal bir engel bulunmadığı görüşüyle...” şeklinde bu düşünceleri destekler şekilde karar vermiştir. Danıştay aynı kararında Anayasa’nın 51 inci madde metninde sendika kurma hakkının yalnızca işçilere tanındığı anlamını içeren bir ifade olmadığını, Anayasa’nın bütünü incelendiğinde kamu görevlilerinin sendikal haklarını yasaklayan bir hüküm yer almadığını ve ayrıca bir hakkın Anayasa’da yer almamış olmasının yasayla tanınmasına engel olmaya-

4 Hatırlanacağı üzere Anayasa’nın 51 inci maddesi kapsamında sendikal hakların “çalışanlara” tanınması 2001 yılındaki 4709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile yapılan Anayasa değişikliği ile mümkün olmuştur. Danışma görüşünün talep edildiği 1992 yılında söz konusu hak, madde metni uyarınca sadece “işçilere” tanınmış bulunmaktaydı.

cağını ifade etmiştir. Danıştay ayrıca; “... Yurttaşların bütün haklarının Anayasa’da bir bir sayılmasına olanak bulunmadığı gibi buna gerek de yoktur. Esasen Anayasalar, temel hak ve özgürlükleri belirtmek ve bunları anayasal güvenceye bağlamakla yetinir. Anayasa’da yer almayan diğer hakların konusu, kapsamı ve kullanış biçimi yasalarla düzenlenir. Yukarıda da değinildiği gibi kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hüküm Anayasa’da yer almadığına göre bu hususun kanunla düzenlenmesinde Anayasa’ya aykırılık söz konusu olamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin asli yetkisi olan yasama işlevini yerine getirirken Anayasa’ya uygunlukla birlikte insan haklarının bugünkü evrensel boyutunu, Türkiye Cumhuriyeti’nin uluslararası ilişkilerini ve yüksek çıkarlarını da gözetecektir.” şeklinde değerlendirme yapmıştır (Danıştay 1. Daire, E: 1992/136, K: 1992/147).

Uluslararası hukukta sendikal haklara ilişkin olarak yer alan kuralların Türk hukukundaki yeri de ele alınmalıdır. Anayasa’nın “Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma” başlıklı 90. ıncı maddesinin dördüncü fıkrası “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. 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.”

şeklinde. Dolayısıyla sendikal haklar da temel insan haklarına dahil olduğuna göre, dayanağını Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ILO Sözleşmeleri’nden alan kamu görevlilerinin grev hakkının dahil olduğu sendikal hakların kanuni ve hatta Anayasal bir hak olduğunu ifade etmek gerekmektedir (Gülmez, 1996, s.221).

87 sayılı ILO Sözleşmesi yanında, bu sözleşme maddeleri kapsamında yorum, inceleme, değerlendirme ve denetim yapan ILO denetim organlarının kararları da AIHM kararları gibi, Türk hukukunda etkilidir. Zira ILO organlarının kararları ile AIHM kararları arasında yargısal nitelikleri dışında herhangi bir fark olmayıp, çatışma sorunlarının çözülmesinde “uluslararası andlaşmaların esas alınması” açısından ayırım gözetilmemesi gerekmektedir (Gülmez, 2004, s.159; Gülmez, 2001b, s.77; Gülmez, 2005, s.40). Nitekim, 87 sayılı Sözleşme’nin grev hakkını sadece işçilere değil, tüm çalışanlara tanıdığı göz önüne alındığında Türk hukuku kapsamında kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamı dışında bırakılması, uluslararası hukuk kurallarına aykırı olacaktır (Kutal, 2010, s.333; Gülmez, 2005, s.49).

Avrupa Birliği, Türkiye’ye ilişkin 2000 yılı İlerleme Raporu’nda çok sayıda çalışan kamu görevlisinin sendikal haklarının kısıtlandığını belirtmiştir. 2001 yılı Raporu’nda; Türk ulusal mevzuatında kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında toplu pazarlık ve grev haklarına

yer verilmediği, ayrıca polis, hakim ve savcılar gibi kamu görevlisi kesimlerinin sendikal haklardan yararlanmadığı ifade edilmiştir. 2002 yılı Rapor'unda da kamu görevlilerinin grev hakkından yoksun bırakıldıkları, sendikaların örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konusunda kısıtlamalar bulunduğu vurgulanmıştır. Raporda ayrıca, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Türkiye'nin onayladığı ILO Sözleşmeleri'ne aykırı olduğu, kamu görevlilerinin örgütlenme haklarına ilişkin önemli kısıtlamalar içerdiği ve özellikle grev hakkını dışlayan sınırlayıcı kurallar barındırdığı vurgulanmıştır (Gülmez, 2001-2002, s.10-16; Ünal, 2012, s.158-161; Gülmez, 2001a, s.1-21). Ayrıca 2000-2004 yılı İlerleme Raporlarına yansıyan diğer saptamalar; başta grev hakkı olmak üzere sendikal haklar üzerinde söz konusu olan baskılar, Türk hukukunda ILO normlarına uyumun tam olarak sağlanamaması ve Avrupa Sosyal Şartı'nın sendikal haklara ilişkin olan 5 ve 6 ncı maddelerinin hala onaylanmamış olmasıdır (Gülmez, 2005, s.44-46).

Tartışmalı bir husus olan kamu görevlilerinin grev hakkının varlığı konusunda lehte ve aleyhte gerekçeler ileri sürülmüştür. Kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması gerektiğine yönelik olarak ileri sürülen en yaygın gerekçe, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesidir. Halkın yaşamı, güvenliği ve sağlığı için temel nitelik taşıyan kamu hizmetleri, özel sektörde sunulan hizmetlerden farklı olup, kamu

hizmetlerinin kesintiye uğramasının devletin işleyişini tehlikeye sokacağı düşünülmektedir (Korkusuz, 2009, s.122). Bir diğer gerekçe ise grevin işverene yönelik baskı aracı niteliğinin devletin egemen gücü ile bağdaşmayacağıdır. Ayrıca kamu görevlilerinin özel sektör çalışanlarında olmayan ve ayrıcalıklar içeren özel bir statüden yararlanmaları ve devlete titizlikle bağlı olmaları sebepleriyle işçilerin yararlandığı bazı haklardan vazgeçmesi ve yükümlülükler üstlenmesi gerektiği de ileri sürülmüştür. Bunlara ek olarak, 1980 yılı öncesinde grev hareketlerinin yoğunlaşması ve grevde kaybedilen işgünü sayısının ciddi boyutlara varması da grev hakkı aleyhine ileri sürülen bir gerekçe olmuştur (Kutal, 2010, s.326). Bu yönde diğer gerekçeler; grev hakkı tanınmasının sermayenin kaçışına sebep olacağı, uluslararası belgelerin grev hakkını açıkça ve net şekilde düzenlemediği, mevcut sistemde Türkiye'deki kamu görevlilerinin verimsiz ve yetersiz çalışmasından dolayı grev hakkı tanınması halinde daha da verimsiz çalışma yürütüleceği gibi dayanaksız ve muğlak düşünceleri kapsamaktadır (Korkusuz, 2009, s.122).

Kamu görevlilerinin de grev hakkının aleyhine ileri sürülen söz konusu görüşlere karşın, bu hakkın lehine görüşler de doktrinde mevcuttur. Bu kapsamda kamu görevlilerinin tümünün temel hizmetler yerine getirmediği ve hatta birçok özel sektör çalışanının kamu görevlileri tarafından yerine getirilen hizmetlerden

daha önemli ve yaşamsal hizmet gördüğü ifade edilmiştir. Dolayısıyla kamu görevlileri arasında bir ayırım gözetilerek, aksaması halkın tamamının veya bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını tehdit edecek “temel kamu hizmetleri” gören kamu görevlilerine grev kısıtlaması getirilmesi daha uygun olacaktır. Bu yönde bir diğer gerekçe ise grev yapan kamu görevlilerinin sadece çalışma koşullarını iyileştirme amacı gütmekte olduğunu, yani devlet egemenliğini haksız bir biçimde ele geçirmeye çalışmadıkları düşüncesidir. Ayrıca grev hakkının sendika özgürlüğü kavramına dahil olan bir hak olduğu ve toplu sözleşme hakkı için vazgeçilmez bir tamamlayıcı unsur olduğu da ileri sürülmüştür. Grev hakkı, sendika ve toplu sözleşme haklarıyla birlikte çalışma ilişkileri sisteminin üç temel unsurunu oluşturmaktadır.⁵ Her ne kadar kamu görevlilerinin idare hukukuna tabi olması, evrensel nitelikli sendikal hakların kamu görevlileri açısından ayrı bir şekilde düzenlenmesini haklı kılsa da bu hakların tamamen yok sayılmasına neden olmamalıdır (Sütçü, 2008, s.79). Kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmasına ilişkin öne sürülen diğer gerekçeler; sendikal hakların bir bütün olması bağlamında grev hakkını içermeyen sendikal hakların anlamsız ve gereksiz olacağı ve grev yapma hakkının uluslararası hukukta güvence altına alın-

mış olması doğrultusunda Anayasa’nın 90 ıncı maddesi düzenlemesi uyarınca bu uluslararası normların iç hukuk kurallarından üstün olup uygulanması gerekliliğidir (Korkusuz, 2009, s.120-121).

4688 sayılı Kanun kapsamında öngörülen toplu sözleşme sisteminin grevsiz ve lokavtsız olmasından dolayı taraflar arasında imzalanacak toplu sözleşmede kamu görevlileri sendikalarının heyetlerinin isteksizce kabul edeceği hususların olacağı ileri sürülmüştür. Nitekim anlaşmazlık çıkması halinde greve başvurma hakkı söz konusu olmadığı gibi uyuşmazlığı çözüme kavuşturması beklenen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun oluşum tarzı itibarıyla tarafsız davranmasının söz konusu olmayacağı, buna karşın 151 sayılı ILO Sözleşmesi uyarınca kamu görevlileri ile idare arasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların ulusal koşullara uygun görüşmeler veya arabuluculuk, uzlaştırma ya da tahkim gibi tarafsız mekanizmalar aracılığıyla çözülmesi gerekmektedir. 4688 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplu sözleşme görüşmelerinde idarenin baskısının her daim hissedileceği, grev hakkı olmadığı için uyuşmazlık halinde başvurulması gereken Kamu Görevlileri Hakem Kurulu’nun da işveren konumundaki kamu gücü ağırlıklı bir oluşum içinde olacağı, buna karşın tarafsız bir yapıya kavuşturulması gerektiği, işçi-memur ayrımının da siyasi

5 1960 sonrasında yaşanan somut gelişmeler, kamu görevlilerinin grev haklarına yönelik olarak ileri sürülen görüşlerin temelden yoksun olduğunu ortaya koymuştur. Grev hakkına ilişkin tartışmalar, grevlerin 1960lı yıllar sonrası artışı ve grev hakkı konusunda ülkelerin yaklaşımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gülmez, 1996, s.108-132; Sütçü, 2008, s.104-114; Ünal, 2012, s.165-174.

tercihler yerine güncel ihtiyaçlar ve bilsimsel ölçütler doğrultusunda yapılması gerektiği ve kamu görevlisi tanımının da sınırlı tutulmasının yararlı olacağı ileri sürülmüştür (Tuncay vd., 2023, s.581-583).

B. Uluslararası Belgelerde Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında doğrudan grev hakkı düzenlenmemiş olsa da grev hakkı ile ilgili olarak, "Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır." düzenlemesi yer almaktadır. Sözleşme metninden de anlaşılacağı üzere, herkese tanınmış olan sendika hakkı bağlamında kişi yönünden herhangi bir ayırım gözetilmemiştir. Bu doğrultuda niteliğine bakılmaksızın kamu görevlileri ve tüm çalışanlar "çıkartlarını savunmak için" sendikalar kurabilecek veya sendikalara üye olabilecektir (Gülmez, 1996, s.136).

18 Ekim 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nın "Örgütlenme" başlıklı 5 inci maddesi "Tüm çalışanlar ve çalışanlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir." ve "Toplu Pazarlık" başlıklı 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrası "Menfaat uyumsuzluğu durumunda çalışanların ve çalışanların, bir önceki toplu sözleşmelerden doğabile-

cek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil, ortak hareket hakkını tanır." şeklindedir.

Türkiye, her ne kadar Şart'ı onaylamış olsa da Şart'ın 5 ve 6 ncı maddelerine çekince koymuştur. Türkiye'nin Şart'ı onaylamasının gerekçeleri; Batı Avrupa ülkelerinin sosyal normlarına uyum, Şart kapsamındaki haklardan çağdaş ve demokratik Türk toplumunun mahrum edilmemesi düşüncesi ve çalışan Türk vatandaşlarının sosyal şartlarının iyileştirilmesi olarak özetlenebilir. Ancak öne sürülen bu gerekçelere rağmen, sendikal haklara ilişkin maddelere çekince konması önemli bir çelişki yaratmıştır. Üstelik bu çekincenin resmi gerekçesinde yer alan "Ülkemizin sosyo-ekonomik şartları" şeklindeki yetersiz ve muğlak ifade göz önünde bulundurulduğunda, çelişki daha net şekilde anlaşılabilir. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye ilişkin ilerleme raporlarında da sürekli biçimde eleştirilen son derece önemli bir husus bu şekilde genel ve belirsiz gerekçeyle geçiştirilmesinin kabul edilmesi mümkün değildir. Üstelik her iki madde için de aynı gerekçenin öne sürülmesi, asıl sebebin kamu görevlilerinin sendikal haklardan yoksun bırakılması isteği olduğunu düşündürmektedir (Gülmez, 2007, s.36-43). Bununla beraber, Türkiye tarafından bu maddelere konan çekincelerin sınırlı etkisi olduğu, Gülmez (1996) tarafından: "... söz konusu haklar, üstelik daha etkili ve güçlü bir denetim mekanizmasının yaptırımına bağlanmış olarak, onaylanan

87 sayılı ILO Sözleşmesi ve İHAS'den yıllar önce doğmuştur.” şeklinde ifade edilmiştir. Yazara göre bu çekincelerin sebebi; kamu görevlilerini sendika, ortak danışma, toplu pazarlık ve grev hakkını da kapsayan toplu eylem haklarından yoksun bırakmaktır (Gülmez, 1996, s.194-211). Bu çekincelerin en olumsuz etkisi, Avrupa Konseyi'ne karşı Türkiye'nin yükümlülüğünü doğurmaması olmaktadır. Buna karşın Türkiye'nin ILO Sözleşmeleri'ne taraf olması doğrultusunda ILO'ya karşı yükümlülükleri gündeme gelecektir (Gülmez, 2007, s.42).

Türk hukuku açısından kamu görevlilerinin grev hakkının düzenlenmesi ihtiyacı Avrupa Birliği ilerleme raporlarında da ifade edilmiştir. Nitekim 2014 yılı ilerleme raporunda kamu görevlilerinin grev hakkının bulunması gerektiği vurgulanmıştır. 2015 yılı ilerleme raporunda ise AİHM'nin ILO Sözleşmeleri'ne uygun olarak kamu çalışanlarının grev hakkına, ayrıca AİHM ve Anayasa Mahkemesi'nin de kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına sahip olması gerektiğine hükmetmiş olmasına rağmen, bu hakkın halen tanınmamış olduğu belirtilmiştir (Baycık, 2019, s.14).

16 Aralık 1966 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 8-1/d hükmünde yer alan “Her ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılmak kaydıyla, grev hakkı.” ifadesi ile tüm taraf devletler, grev hakkı güvence altına almakla yükümlü tutulmuştur. Söz-

leşme, ulusal kanunlarla grev hakkına getirilebilecek kısıtlamalar hususunda herhangi bir sınırlama öngörmemiştir (Gülmez, 1996, s.138). 16 Aralık 1966 tarihli, Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 22 nci maddesinin birinci fıkrasında ise “Herkesin, kendi çıkarlarını korumak için sendikalar kurmak ya da bunlara girmek hakkı da dahil olmak üzere, başkalarıyla biraraya gelip dernek kurma hakkı vardır.” şeklinde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi düzenlemesine benzer, ancak daha ayrıntılı bir düzenleme mevcuttur. “İkiz Sözleşmeler” olarak anılan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme'nin 8 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 22 nci maddesinin üçüncü fıkrası “Bu maddenin hiçbir hükmü, Sendika Kurma Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 1948 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi'ne Taraf olan Devletlere, bu Sözleşme'de öngörülen güvencelere zarar verecek yasama tedbirleri alma ya da hukuki uygulamalarda bulunma yetkisini vermez.” şeklinde aynı düzenlemeyi içermektedir. Söz konusu ortak düzenlemeden de anlaşılacağı üzere İkiz Sözleşmeler, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin sendika hak ve özgürlüğü konusunda öncelikli ve kendine üstün tutularak uygulanması gerektiğini ve Sözleşmelere taraf olan devletlerin 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nden doğan yükümlülüklerinin devam ettiğini açıkça öngörmektedir (Gülmez, 1996, s.139).

Bu Sözleşmelerin Türkiye tarafından onaylanması doğrultusunda kamu görevlilerinin sendika haklarının uluslararası hukukun çizdiği çerçeve içinde herhangi bir ulusal düzenlemeye gerek olmadan kullanmaları mümkün olmalıdır.

1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Grev hakkı, ILO'nun 17 Haziran 1948 tarihinde kabul etmiş olduğu 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi'nin 3 üncü maddesinde; *"Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler. Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar."* şeklinde öngörülmüştür. Her ne kadar Sözleşme metninde grev hakkı açıkça düzenlenmemiş ise de ILO denetim organları, tüm çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını koruyup geliştirebilmek için başvurabilecekleri temel ve kanuni bir grev hakkının olduğunu belirtmişlerdir (Kutal, 2010, s.329). Grevin amaçları, kapsamı, türleri, koşulları, kısıtlanabileceği durumlar, uygulanması ve yürütülmesi konusunda ILO denetim organlarının vermiş olduğu kararlar, 87 sayılı Sözleşme'nin grev hakkı konusunda boşluğu dolduracak düzeyde uluslararası içtihat oluş-

turmaktadır (Gülmez, 1996, s.147-148; Gülmez, 2001b, s.77; Gülmez, 2005, s.40; Kutal, 2008, s.136). Dolayısıyla ulusal mevzuatta yer alan kesin grev yasaklarından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözülmesinde hem yargı organlarının hem de idari makamların ILO Sözleşmeleri ile beraber ILO denetim organlarının da bu içtihat niteliği kazanmış kararlarını göz önüne almadan karar vermemeleri gerekmektedir (Gülmez, 2004, 159; Gülmez, 2001b, s.77; Gülmez, 2005, s.40). ILO denetim organları, çalışanların ekonomik çıkarlarını savunma amacı ile kullanılmasında grevin çok önemli olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca *"ekonomik çıkar"* kavramının geniş yorumlanması gerektiğini ve bu doğrultuda grevi, daha iyi çalışmalar elde etme amacının yanında çalışanları doğrudan ilgilendiren ve sosyal sorunlara çözüm bulunmasını da kapsayan eylemler şeklinde nitelendirmiştir (Kutal, 2010, s.329).

7 Haziran 1978 tarihli 151 sayılı Kamu Kesiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi'nin kamu görevlileri örgütünü tanımlayan 3 üncü maddesinde *"Bu Sözleşmenin uygulanması bakımından 'Kamu Görevlileri Örgütü' deyimi oluşumu ne olursa olsun amacı kamu görevlilerinin çıkarlarını savunmak ve geliştirmek olan herhangi bir örgüt anlamına gelir."* şeklinde düzenleme mevcuttur. Ayrıca Sözleşme'nin 9 uncu maddesi: *"Kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi yalnızca görevlerinin niteliğinden ve statülerinden kaynaklanan yükümlülüklerine bağlı olarak örgütlenme özgürlüğünün*

normal olarak uygulanması için gerekli kişisel ve siyasi haklardan yararlanacaklardır.” şeklindedir.

151 sayılı Sözleşme'nin 1 inci maddesi “Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır.” hükmü uyarınca, bu Sözleşme'nin “yedek” bir sözleşme niteliğinde olduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla, 87 sayılı Sözleşme'nin sendikal hak ve güvenceler açısından 151 sayılı Sözleşme'den daha ileri içerik ve kapsamla düzenlenmiş olmasından dolayı Türk hukuk düzenlemelerinin öncelikle 87 sayılı Sözleşme'ye uygun olması, bu sözleşmede yer almayan veya daha elverişli nitelik taşıyan kurallar konusunda ise 151 sayılı Sözleşme'ye uygun olması gerekmektedir. Özellikle sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkından yararlanacak olan kamu görevlilerinin belirlenmesi, sendikaların iç işleyiş, yönetim ve etkinliklerinin kanuni çerçevesinin çizilmesi ve toplu pazarlık hakkının sınırlanması konusunda 87 sayılı Sözleşme'nin daha elverişli kurallar öngörmesi doğrultusunda bu Sözleşme'nin esas alınması gerekmektedir (Gülmez, 2001a, s.5; Görmüş, 2012, s.18). Nitekim doktrinde 4688 sayılı Kanun'un gerekçesindeki yanılığ da örnek gösterilerek, sadece 151 sayılı Sözleşme'nin esas alınması, buna karşın 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin göz önüne alınmaması, kamu görevlilerinin sen-

dikal hakları açısından önemli bir yanlış olarak eleştirilmiştir (Gülmez, 2003, s.256-257).

ILO denetim organları “çalışanlar” kavramının, kamu görevlilerini kapsadığını açıkça vurgulamış, ulusal mevzuatta kamu görevlilerinin “çalışanlar” kavramına dahil olmadığından hareketle statü rejimine bağlı tüm memurlara uygulanan grev yasağını haklı görmemiştir (Gülmez, 1996, s.206). ILO denetim organlarının içtihat niteliği kazanmış olan kararları göz önüne alınmadan sözleşme metnini doğru yorumlamak ve ulusal düzenlemeler yapmak olanaksızdır. Bundan dolayı her ne kadar kamu görevlilerinin grev hakkı, 87 sayılı ILO Sözleşmesi metninde açıkça yer almasa da ILO denetim organları kararlarında uzun zamandır kanuni bir hak olarak nitelendirildiği vurgulanmalıdır (Gülmez, 2001a, s.5). ILO denetim organları, içtihat niteliği kazanmış birçok kararında grev hakkı ile sendikal toplantılar düzenleme hakkının sendika özgürlüğünün temel unsurları olduğunu vurgulamış ve grev hakkının da 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin ayrılmaz bir parçası olduğunu ifade etmiştir (Kutal, 2010, s.329; Gülmez, 2008, s.141; Kutal, 2008, s.135-136).

ILO denetim organlarının yerleşik kararlarından oluşan köklü içtihatlar çerçevesinde çalışanların iktisadi ve toplumsal çıkarlarını ilgilendiren grevlere izin verilmesi ve dar anlamda siyasi grev ile hak grevleri hakkında farklı yaklaşım sergilenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. ILO

denetim organları, çalışanların ortak iktisadi ve toplumsal çıkarlarını ilgilendiren grevlerin siyasi iktidara yönelik yapılsa veya herhangi bir toplu pazarlık sürecinde gerçekleştirilmese dahi hukuken korunması gerektiğini belirtmiştir. Buna karşın grevlerin çalışanların iktisadi ve toplumsal çıkarlarına yabancı olan veya nitelik açısından yargı işlevini gerektiren bir hak uyumsuzluğu söz konusu ise grev hakkının sınırlandırılmasının mümkün olacağı kabul edilmiştir. Söz konusu ayrım kapsamında muhatabın kamu veya özel sektör işvereni olması değil, grev kapsamında ileri sürülen taleplerin niteliği önem kazanmakta ve esas alınmaktadır. Bu bağlamda çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarının korunması ve geliştirilmesinin en etkili araçlarından biri olan grev hakkının muhatabının devlet olması yönünden bir sınırlama söz konusu olmamalıdır (Sur, 2009, s.23).

2. Avrupa İnsan Hakları Hukuku

Avrupa İnsan Haklar Sözleşmesi'nin sendikal hakları içeren "Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü" başlıklı 11 inci maddesi:

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

2. Bu hakların kullanılması, yasayla ön görülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin ko-

runması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir." şeklindedir.

AİHM, Karaçay/Türkiye Davası'nda bu düzenlemenin birinci paragrafının herkes bir sendikaya üye olma ve çıkarlarını koruma hakkını güvence altına aldığını ve devlet memurlarının bu haktan doğrudan mahrum bırakılmaması gerektiğini belirtmiştir. AİHM, ayrıca ordu, emniyet ve bazı sektörlerde görev yapan devlet memurlarının sendikal haklarına kısıtlamalar getirilmesinin mümkün olduğunu, ancak bu kısıtlamaların resmi görevlerinin yerine getirilmesinde gerekli olmasının şart olduğunu ifade etmiştir (27 Mart 2007 tarihli Karaçay/Türkiye Davası; Çınar, 2012, s.136). Bu kısıtlamaların meşru bir amaca dayanması, kanuni dayanağının olması ve demokratik bir toplum için gerekli nitelikte olması gerekmektedir (Gülmez, 2010, s.19).

AİHM Karaçay/Türkiye Davası'nda; dava konusu eylem gününün ulusal düzeyde önceden bildirildiğini ve eylem yapılmasına itiraz edilmediğini, başvuranın bu eyleme katılarak toplantı yapma özgürlüğünü kullandığını, devlet memurlarının maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek amacıyla üyesi olduğu

KESK'in düzenlediği eyleme katılan başvurana disiplin cezası adı altında uyarı cezasının verildiğini, verilen cezanın her ne kadar düşük olsa da kendisi gibi sendikaya üye kişilerin çıkarlarını savunmak amacıyla sendika üyelerinin grev ve eylemlere yasal olarak katılmamasına yönelik caydırıcı bir niteliğe sahip olduğun belirtmiş ve sonuç olarak uyarı cezasının demokratik toplumda gerekli olmadığına karar vermiştir (AİHM, Karaçay/Türkiye Davası).

“Demokratik toplum” kavramının belirleyici özelliklerinin çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu doğrultuda demokratik bir toplumun bir çoğunluğun görüşüne indirgenmemesi gereken, azınlıklara haklı bir davranış sağlayan ve egemen bir konumun her türlü kötüye kullanımını önleyen bir denge gerektirdiği vurgulanmalıdır. “Gereklilik” kavramı konusunda ise esas alınması gereken ilkenin “*orantılılık veya ölçülülük*” olduğu ifade edilmelidir. Bu bağlamda hakka getirilecek kısıtlamaların güdülen meşru amaçla ölçülü olması gerekmektedir. Bu kapsamda ileri sürülen gerekçelerin ve kısıtlamaların ölçülü ve gerekli olup olmadığı AİHM tarafından değerlendirilecektir (Gülmez, 1996, s.189-190).

AİHM sendikal haklara ilişkin davalarda başvurularda çeşitli kriterlere göre inceleme yapmaktadır. Bu bağlamda öncelikle başvuranın hakkına bir müdahale olup olmadığını ele almaktadır. Eğer bir müdahale var ise bu müdahalenin

meşruiyetini öncelikle kanuni dayanağı noktasında incelemektedir. Kanuni dayanağı olan müdahalenin meşru bir amaç içerip içermediğini de saptadıktan sonra, bu müdahalenin demokratik bir toplumda gerekliliğini değerlendirme konusu yapmaktadır.

AİHM, Karaçay/Türkiye Davası'nda, iş yavaşlatma ve bırakma eylemine katıldığı gerekçesiyle, başvurana uyarı cezası verilmesinin hakka bir müdahale niteliğinde olduğunu ifade etmiştir. Başvurana verilen uyarı cezasının kanuni dayanağının 657 sayılı Kanun'un 125/A hükmü olduğundan bahisle, bu müdahalenin kanuni dayanağının bulunduğunu ifade etmiştir. AİHM, bu müdahalenin Sözleşme'nin 11 inci maddesinin ikinci paragrafı dahilinde meşru amaç güttüğünden şüphe duyulmadığını, ancak bu müdahalenin gerekli olup olmadığının tespiti için gerektiğini ifade etmiştir. Bu tespit kapsamında AİHM başvurana verilen uyarı cezasının her ne kadar “*düşük*” olsa da kendisi gibi sendika üyesi kişilerin çıkarlarını savunmak amacıyla sendika üyelerinin grev ve eylemlere hukuka uygun şekilde katılmamasına yönelik olarak caydırıcı bir müdahale niteliğine sahip olduğunu belirtmiştir. Sonuç olarak AİHM, başvurana verilen uyarı cezasının “*demokratik bir toplumda gerekli olmadığı*” sonucuna varmış ve Sözleşme'nin 11 inci maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır (AİHM, Karaçay/Türkiye Davası, para. 30-39). Karaçay/Türkiye davası, grev hakkı konusunda AİHM'nin “*emsal*”

niteliğinde bir kararı olup, bu hak ile ilgili diğer davalarda genelde bu kararındaki değerlendirmelerine atıf yapmıştır.

AİHM, Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası'nda, Sözleşme düzenlemesi kapsamında grev hakkı tanınması ve tanımlı konularına girmeden, başvuranların üç saat süreyle iş yavaşlatma eylemlerinin "toplu eylem" olarak nitelendirilebileceğini ifade etmiştir (17 Temmuz 2007 tarihli Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası; Özersin ve Ruhi, 2012, s.1147). Bu değerlendirme, "toplu eylem" ile grev kavramlarının nitelemeleri arasındaki farklılığın hangi ölçütlere tabi olacağına ilişkin çözülmesini gerektirmektedir. Bu soruna ilişkin olarak Gökçeoğlu Balcı (2008): *"Buradaki temel ölçü, kanuni grev için gerekli formalitelerin yerine getirilmiş olmasıdır. Bu formaliteler yerine getirilmiyse, grevin süresinin kural olarak bir önemi yoksa da, uygulamada bir grevin birkaç saat gibi kısa süreli olması pek rastlanır bir durum değildir... Olayda iç hukukta kamu görevlilerinin grev yapmasına ilişkin bir düzenleme mevcut olmadığından kanuni formalitelere uyulmaksızın yapılmış bu kısa süreli iş bırakmanın grev değil, bir toplu eylem olarak nitelenmesi daha doğrudur."* şeklinde değerlendirmede bulunmuştur. Bununla beraber yazar, kısa süreli iş bırakma şeklindeki dava konusu eylemin AİHM tarafından "iş yavaşlatma" olarak nitelendirilmesini eleştirmiştir. Nitekim iş yavaşlatmayı; işi görmekle beraber

çalışanların çalışmayı bırakmaksızın çalışmalarını yavaşlatmak suretiyle verimlerini düşürmesi olarak tanımlayan yazar, dava konusu olayda iş terki söz konusu olduğunu ifade etmiştir (Gökçeoğlu Balcı, 2008, s.230-231).

Değinen AİHM kararlarında; toplu sözleşme yapılması sürecinin dışında da barışçıl nitelikte iş bırakma, iş yavaşlatma gibi eylemlerin Sözleşme'nin 11 inci maddesi kapsamında güvence altına alındığı, sendikaların üyelerini korumak için düzenlediği toplu eylemlerin barışçıl olması koşuluyla sendika hakkına dahil olduğu ve korunması gerektiği sonuçlarına ulaşılmıştır (Ekmekçi, 2018, s.481-482).

AİHM, Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası'nda başvuruyu değerlendirmeden önce sendikal haklarla ilgili ilkelerden söz etmiştir. Mahkeme, Sözleşme düzenlemesinde yer alan "çıkarlarını korumak için" ifadesi ile sendikanın toplu eylem yoluyla sendika üyelerinin meslek çıkarlarını savunma özgürlüğünün güvence altına alındığını belirtmiştir. Bununla beraber AİHM, her ne kadar maddede metninde açıkça ifade edilmemiş olsa da grev yapma hakkının en önemli sendikal haklardan biri olduğunu vurgulamıştır. Mahkeme, başvuranların üç saat süreli iş yavaşlatmaları sonucu sebep oldukları zararın 657 sayılı Kanun'un 12/2 hükmü⁶ uyarınca kendilerinden tahsil edilmesinde kanuni dayanak ol-

6 657 sayılı Kanun'un 12/2 düzenlemesi: "Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır." şeklindedir.

duğunu belirtmiştir. AİHM, söz konusu zararın başvuranlardan tahsil edilmesini, “başvuranların sivil sorumluluğu” olarak adlandırmıştır. Mahkeme, meşru amaç konusunda kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini kesintiye uğratabilecek karışıklıkların engellenmesi amacı güdüldüğü için söz konusu tedbirin kamu düzeninin korunması gibi meşru bir amaca hizmet ettiğini tespit etmiştir. AİHM, iş yavaşlatma eyleminin başvuranların üyesi olduğu sendika tarafından düzenlendiğini ve yetkililere eylem öncesinde haber verildiğini belirterek eylemin barışçıl toplantı yapma özgürlüğü kapsamında olduğunu ifade etmiştir. Sonuç olarak AİHM, müdahale ile meşru amaç arasındaki orantılılık hususunda hükümetin sendikaların başka barışçıl yollarla memurların çıkarlarını koruma hakkına sahip olup olmadığı konusunda herhangi bir açıklama yapmadığını belirtmiş ve başvuranların sivil sorumluluklarının “demokratik bir toplumda gerekli olmadığı” sonucuna varmıştır (AİHM, Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası; Özer-sin ve Ruhi, 2012, s.1149-1150).

AİHM, Urcan ve Diğerleri/Türkiye Davası’nda başvuranların bir günlük ulusal greve katılmaları sonucu adli para cezası verilmesinin toplanma özgürlüğüne karşı bir müdahale olduğunu tespit etmiştir.

Mahkeme, bu para cezasının 765 sayılı (mülga) TCK’nın 236 ncı maddesi⁷ uyarınca verildiğini belirterek, müdahalenin kanuni dayanağının bulunduğunu da ifade etmiştir. AİHM, meşru amaç hususunda söz konusu müdahalenin meşru bir amaç taşıdığından şüphe duyduğunu ifade etmiş ve gereklilik konusunda vardığı sonuca göre başvuruyu değerlendirmeye karar vermiştir. AİHM, başvuranların şiddet eylemlerinde bulunmadığı için yetkili makamların bu gibi barış yanlısı toplanmalara karşı hoşgörüle yaklaşması gerektiğine dikkat çekmiştir. Başvuranlara uygulanan yaptırımlar, hukuka uygun şekilde grev hakkını kullanmak isteyen sendika üyelerini ve diğer kişileri caydırma amacı güttüğü için bu yaptırımların “demokratik bir toplum için gerekli olmadığı” sonucuna ulaşmıştır. AİHM, toplanma özgürlüğü ve demokratik toplum ile ilgili olarak bu davada: “... toplanma özgürlüğü demokratik bir toplumun temel değerlerinin bir parçasıdır. Demokrasinin esasında meselelerin halka açık olarak tartışılarak çözülmesi yeteneği bulunmaktadır. Şiddete teşvik etme ve/veya demokratik ilkelerin reddi söz konusu olmadığı sürece, toplanma ve ifade özgürlüğü çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya kullanılan ifadeler yetkili makamların gözünde kabul edilemez veya şok edici veya ileri sürülen talepler gayrimeşru olsalar dahi, ifa-

7 765 sayılı (mülga) TCK’nın 236 ncı maddesi: “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 cezaı nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkûm olurlar.

Bu hareketlerinden devletçe bir zarar hasıl olmuş ise zararın derecesine göre bunlardan her biri üç aydan beş seneye kadar hapis olunur.” şeklindedir.

de ve toplanma özgürlüğünü ortadan kaldırmaya yönelik önleyici nitelikteki radikal tedbirler demokrasiye hizmet etmez, hatta tehlikeye düşürür. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, yerleşik düzene karşı çıkan ve barışçı yöntemlerle hayata geçirilmesi savunulan siyasi düşüncelerin toplanma özgürlüğü veya başka yasal yollarla dile getirilebilmesine olanak tanınmalıdır.” şeklinde değerlendirmede bulunmuştur (AİHM, Urcan ve Diğerleri/Türkiye Davası; Özersin ve Ruhi, 2012, s.1939-1941).

AİHM, Demir ve Baykara/Türkiye Davası’nda belediye memuru olarak görev yapan başvuranların Sözleşme’nin 11 inci maddesinde yer alan güvencelerden yararlanıp yararlanmadıkları hususunda bir değerlendirme yapmıştır. Zira Sözleşme’nin 11/2 hükmü uyarınca devletin gerekli olduğunda “silahlı kuvvetler, polis veya devletin idare mekanizmasında görevli memurlar” söz konusu ise kanuni kısıtlamalar getirebilmesi mümkündür. AİHM, söz konusu hüküm uyarınca sayılan üç gruba uygulanan kısıtlamaların dar yorumlanması ve dolayısıyla söz konusu hakların kullanılmasıyla sınırlı olması gerektiğini ifade etmiştir. Mahkeme, bu kısıtlamaların örgütlenme hakkının özüne dokunmaması gerektiğini, devlet memurlarının esas itibarıyla toplu görüşme hakkının hem evrensel hem de bölgesel anlamda uluslararası belgeler tarafından tanındığını, Avrupa’daki birçok devletin uygulamasında söz konusu hakkın kabul edildiğini ve Türkiye’nin 1952 yı-

linda işçilerin toplu görüşme ve toplu sözleşme yapma haklarını uluslararası açıdan koruyan başlıca yasal metin olan 98 sayılı ILO Sözleşmesi’ni imzaladığını belirtmiştir. Buna karşın başvuruların sendikasının devletin idare mekanizmasında görevli olan memurlara yönelik olduğunu, yani ILO Bilirkişiler Komitesi’nin yorumuna göre devletin idare mekanizmasına özgü görevler yaptığını, 98 sayılı ILO Sözleşmesi’nin 6 ncı maddesinde öngörülen istisnalar sınıfına girdiğini gösteren veya başvuruların söz konusu toplu sözleşmeyi yapabilmek için sendika özgürlüklerinin özünde var olan toplu iş görüşmesi yapma hakkından mahrum bırakılmalarını haklı gösterecek özel durumlara ilişkin herhangi bir delil sunulmadığını ve devlet memurlarının ayırım olmaksızın diğer çalışanlara göre ayrıcalıklı bir konumda bulundukları açıklanmasının yeterli olmadığını vurgulamıştır. Mahkeme, sendika özgürlüğüne yönelik kısıtlamaların meşruiyetinin ispatının devletin yükümlülüğünde olduğunu belirterek, devletin idare mekanizması ile alakası olmayan belediye memurlarına kural olarak “devletin idare mekanizmasının görevlileri” olarak muamele edilemeyeceğini ve bu bağlamda örgütlenme ve sendika kurma haklarına bir kısıtlama yapılamayacağı sonucuna ulaşmıştır. Bu doğrultuda Mahkeme, idare ile yapılan toplu görüşmeyi müteakip başvuruların sendikasının yaptığı toplu sözleşmenin geriye dönük olarak iptali şeklindeki tartışma konusu müdahalenin AİHS’nin 11/2 hükmü dahilinde demok-

ratik toplumda zorunlu olmadığına karar vermiştir (AİHM, Demir ve Baykara/Türkiye Davası, para. 96-97).

AİHM, Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye Davası'nda, grev hakkı ile ilgili olarak "Bir sendikaya sesini duyurma imkanı sağlayan grev, sendika üyelerinin çıkarlarının korunmasında üyeler açısından önemli bir unsurdur. AİHM, ILO'nun denetim organları tarafından, grev hakkının, sendika özgürlüğü ve sendikalaşma hakkının korunmasına ilişkin ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi ile güvence altına alınan sendikal örgütlenme hakkının ayrılmaz bir parçası olarak kabul edildiğini kaydetmektedir. AİHM, Avrupa Sosyal Şartı'nın da grev hakkını, toplu görüşme hakkının etkin işleyişini sağlamaya yönelik bir yöntem olarak kabul ettiğini hatırlatmaktadır." şeklinde değerlendirme yapmıştır. Grev hakkının mutlak bir niteliğinin bulunmadığını kabul eden Mahkeme, grev hakkının bazı koşullara bağlı olabileceğini veya grev hakkına bazı sınırlamalar getirilebileceğini, sendikal özgürlük ilkesinin devlet adına yetki kullanan memurlara grev hakkı yasağı ile bağdaşabileceğini belirtmiştir. Buna karşın Mahkeme, bazı memur kategorilerine grev yasağı getirilse dahi grev hakkı yasağının genel olarak memurları veya devlete ait ticari ve endüstriyel kuruluşlarda görev yapan işçileri kapsayamayacağını ve grev hakkına getirilen kanuni kısıtlamaların kısıtlamaya konu memur kategorilerini mümkün olduğunca açık ve sınırlayıcı bir biçimde tanımlaması gerektiğini vurgulamıştır. Mahkeme, bu

değerlendirmenin ardından başvuru konusu müdahalenin kanuniliği hususunda "kanun ile öngörülme" ifadesinin öncelikle müdahalenin iç hukukta dayanağının olmasını gerektirdiğini belirtmiştir. Mahkeme, "kanun" kavramının şeklen değil, özü itibarıyla algılanması gerektiğini ve kanun terimine yetkili merciler tarafından kanunla kendilerine verilen yetkiye dayanarak düzenlenen "kanunlardan alt" düzeydeki metinleri de eklediğini ifade etmiştir. Dolayısıyla Mahkeme, müdahalenin dayanağı olan 1996/21 sayılı genelgenin kanuni temel oluşturduğuna karar vermiştir. Mahkeme, söz konusu genelgenin tüm memurlara mutlak şekilde grevi yasaklayan ifadeler içerdiğini belirterek, bu genelgenin Sözleşme'nin 11/2 hükmünde yer alan meşru amaçların gerekleri ile dengelenmediğini belirtmiştir. AİHM, bu genelgeye dayanılarak katılanların disiplin cezasına çarptırılmasının hakka bir müdahale niteliğinde olduğunu da kabul etmiştir. Mahkeme, üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla greve katılmak isteyen sendika üyeleri ile diğer kişiler açısından "caydırıcı" nitelikte olan disiplin cezaları şeklindeki bu kısıtlamaların "demokratik bir toplumda gerekli olmadığı" sonucuna ulaşmıştır. AİHM, sonuç olarak bu genelgenin kabul edilmesinin ve uygulanmasının "zorlayıcı bir sosyal gereksinimi" karşılamadığı ve dolayısıyla Sözleşme'nin 11 inci maddesinde yer alan haklara orantısız bir müdahalenin söz konusu olması doğrultusunda maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir (AİHM, Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye Da-

vası, Özersin ve Ruhi, 2012, s.629-631).

AİHM, Kaya ve Seyhan/Türkiye Davası'nda, başvurulara bir günlük ulusal eyleme katılmalarından dolayı “uyarı” cezası verilmesinin dernek kurma ve toplantı özgürlüğüne bir müdahale oluşturduğunu belirtmiştir. Mahkeme, bu uyarı cezasının 657 sayılı Kanun'un 125/A hükmü uyarınca verildiğini ifade ederek müdahalenin kanuni bir temeli olduğunu kabul etmiştir. AİHM, Karayay/Türkiye ve Enerji Yapı-Yol Sen/Türkiye kararlarına da atıfta bulunarak, dava konusu müdahalenin meşru bir amaç taşıdığından şüphe duyduğunu belirtmiş, bu müdahalenin gerekliliğini değerlendirmeye karar vermiştir. Başvuru konusu bir günlük eylemin bir gün önceden ulusal düzeyde bildirildiğini ve ilgili makamlarca yasaklanmadığını ifade eden AİHM, bu davada da bu eylemin barışçıl toplantı özgürlüğü hakkı kapsamında olduğunu belirtmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, verilen uyarı cezasının her ne kadar “çok küçük” olsa da sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek nitelik taşıdığını belirterek, bu cezaların “acil bir sosyal ihtiyaca” tekbül etmediğine ve dolayısıyla “demokratik bir toplumda gerekli olmadığına” karar vermiştir (AİHM, Kaya ve Seyhan/Türkiye Davası, para. 24-32).

AİHM, her ne kadar söz konusu kararlarda sendikal haklar lehine kararlar vermiş olsa da 1970li yıllarda vermiş olduğu kararlarda “katı sözelci” bir yaklaşım ile

değerlendirme yapmış ve bu yaklaşımını Avrupa Sosyal Şartı ile desteklemeye gayret etmiştir. Ancak kamu görevlilerinin grev hakkına karşı çıkan bu yaklaşımın son yıllarda Sözleşme çerçevesinde de hukuksal bir dayanağı kalmamıştır (Gülmez, 2008, s.146). Değinilen kararlardan da anlaşılacağı üzere Türkiye'nin mahkum edilmesinin en yaygın sebebi, sendikal haklara yapmış olduğu müdahalelerin “*demokratik bir toplumda gerekli olmadığı*” kriteridir. Nitekim söz konusu “*demokratik toplumda gereklilik*” koşulunun temelinde yatan düşünce, insan hakları alanında temel kuralın, yani asıl olanın “*kısıtlama*” değil, “*hak ve özgürlük*” olduğu gerçeğidir (Gülmez, 2010, s.19). AİHM'nin Türkiye aleyhine vermiş olduğu kararlarda göz çarpan bir diğer husus, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası düzenlemelerin henüz Türk hukukunda içselleştirilememiş ve uygulanabilir bir yargılama hukukunun henüz oluşmamış olmasıdır. Zira Türk hukukunda temel hak ve özgürlüklerin korunması ile ilgili uluslararası düzenlemeler ve AİHM içtihatları yeterince göz önünde bulundurulmamaktadır. AİHM içtihatlarının ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası düzenlemelerin Türk hukukunda uygulanması gereken kurallar olarak kabul edilmesi, demokratik toplum düzenine uygun bir yargılama hukuku ve temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından önem arz etmektedir (Çınar, 2012, s.146; Gülmez, 2008, s.165-166).

AİHM'nin değinilen kararları, kamu gö-

revlilerinin sendikalaşma istemlerinin somutlaştığı yıllardan beri, sendikaların üyelerinin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla başvurduğu kısa süreli barışçıl toplu eylemlerin Sözleşme güvencesinde olduğunu yinelemesi açısından olumlu ve önemlidir. Zira bu bağlamda bir sendikal hak olan toplu eylem hakkının içeriği somutlaştırılmıştır (Gülmez, 2008, s.165). Sözleşme'nin 11 inci maddesi güvencesi kapsamında olan bir hak olan grev hakkının sendika üyelerinin çıkarlarının korunmasının gereği olan bölünmez olan haklardan biri olduğu AİHM içtihatlarından da açıkça anlaşılabilmektedir. Bu doğrultuda Türkiye, birbirinin ayrılmaz parçasını oluşturan sendikal hakların etkin kullanımını engellememeli, aksine kullanılmasını sağlayıcı ve yaygınlaştıracı olumlu adımlar atma yükümlülüğünü yerine getirmelidir (Gülmez, 2010, s.50).

C. Karşılaştırmalı Hukukta Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı

Dünyada genel anlamda ülkelere ve grev olgusunun tarihsel gelişim sürecine bakıldığında grevin bir hak veya özgürlük olarak tanındığı ya da açıkça yasaklandığı ve suç kabul edildiği çeşitli eğilimlerin etkili olduğu Anayasalar söz konusudur. Grev hakkının açıkça düzenlenmediği, buna karşın yasaklanmadığı veya cezalandırılmadığı Anayasalarda grev özgürlüğü rejiminin öngörüldüğü kabul edilmektedir. Bu bağlamda İngiltere, İsviçre

ve Belçika'da grev özgürlüğünün söz konusu olduğu belirtilebilir. 1933 Portekiz, İspanya, 1936 ve 1977 Sovyetler Birliği, 1948 Romanya, 1952 Polonya, 1048 Çekoslovakya, 1953 Yugoslavya, 1954 Çin Anayasaları kapsamında grev fiilleri yasaklanmıştır. Buna karşın Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, İspanya, Arjantin, Meksika ve ABD Anayasal düzenlerinde grev hakkının tanınmış olduğunu belirtmek gerekir (Narmanlıoğlu, 1990, s.22-36). Doktrinde Tuncay (2007); Pek çok ülkede Türk hukukunda anlaşıldığı şekilde işçi-memur ayrımının söz konusu olmadığını, buna karşılık özel sektör işçileri (private employees)- kamu sektörü işçileri (public employees) ayrımının olduğunu belirtmiştir. Yazar, memur kavramının kamu gücünü kullanan üst düzey devlet görevlileri (vali, belediye başkanı, yargıç, savcı, emniyet teşkilatı mensupları, subaylar gibi) gibi çok sınırlı sayıdaki bir çalışan kesimini kapsadığını ve tamamına yakınının büro personeli olduğunu ve bu durumda kamu görevlileri sendikalarının çoğunlukla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan beyaz yakalı işçilerden oluştuğunu belirtmiştir (Tuncay, 2007, s.160).

Grev hakkının dışında kamu görevlilerine sendika ve toplu sözleşme hakkı veren ülkeleri; Belçika, Fransa, İngiltere, İtalya, İsveç, Norveç, Japonya, Hollanda, İsviçre, Almanya, ABD, Portekiz, Avusturya, Hindistan, Rusya, Arjantin, Uruguay, Mısır, Meksika, Kanada, Finlandiya, Yunanistan, Togo, Nijerya ve İspanya şek-

linde belirtmek mümkündür. Buna karşın kamu görevlilerinin sendika hakkının bulunmadığı ve toplu sözleşme yapmalarının yasaklandığı ülkeler ise Malezya, Singapur, Bolivya, Çad, Ekvador, Dominik Cumhuriyeti, Liberya, Pakistan, Brezilya ve Ürdün şeklinde ifade edilebilir (Erdoğan, 2022, s.79).

Grev olgusuna ilişkin genel eğilimlere göre ülkelerin durumu belirtildiği şekilde söz konusudur. Buna karşın özellikle grev hakkı açısından sendikal haklar bağlamında belli başlı ülkelerin yaklaşımlarının ayrı başlıklar altında ele alınması yararlı olacaktır. Nitekim Türk hukukunda kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin sorunların çözülmesi açısından dünyadaki genel eğilimin değerlendirilmesi katkı sağlayacaktır.

1. İngiliz Hukuku

İngiltere’de grev hakkı, Anayasal bir güvenceye bağlanmamış ve kanuni bir düzenlemeye konu edilmemiştir. Buna karşın 19. yüzyılda kamu barışına karşı bir komplo olarak nitelendirilen grev olgusu, 1789 ve 1800 yıllarında yapılan kanuni düzenlemelerle yasaklanmıştır. Söz konusu grev yasakları, 1824, 1859 ve 1875 yıllarında gerçekleştirilen reformlarla zamanla gevşetilmiş ve greve ilişkin geniş bir özgürlük alanı yaratılmaya çalışılmıştır. Ayrıca 1871 ve 1906 yıllarında çıkarılan iki kanun doğrultusunda sendikalar, iş uyuşmazlıkları bağlamında söz konusu olabilecek sorumluluklara karşı korun-

ma altına alınmıştır. Yazılı bir Anayasası bulunmayan İngiliz Anayasal düzeninde sendikalar ve sendikalar tarafından düzenlenen veya toplumsal bir uyuşmazlığa ilişkin gerçekleştirilen grev eylemlerine ilişkin hukuki veya cezai yaptırımların öngörülmediği belirtilebilir (Narmanlıoğlu, 1990, s.24-25). Sendika kurma özgürlüğünün kabul edildiği 1971 yılında çıkarılan Trade Union Act ile sendikaların grev özgürlüğünün öngörüldüğü 1906 yılında çıkarılan Trade Disputes Act sonrasında ABD hukukundan esinlenilerek çıkarılan 1971 yılında gerçekleştirilen düzenleme uyarınca grev ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda söz konusu düzenleme uyarınca grevin sicile kayıtlı işçi sendikaları tarafından yapılması, grevden önce bekleme ve zorunlu oylama şeklinde bazı sınırlamalar öngörülmüştür (Günay, 1999a, s.42-43; Günay, 1999b, s.731-732). İngiltere’de sendikacılık hareketinin tam bir dayanışma içinde çalışmasının sağlanması amacıyla çalışanlara yeni hak ve çıkarların sağlanmasına gayret edilmiştir. Bu bağlamda yapılan kanuni düzenlemelerle sendikaların hukuki statüleri pekiştirilmiş, işçi sendikalarına tüzel kişilik kazanma hakkı, sendika fonlarının kanunla güvence altına alınması ve grev hakkı öngörülmüştür (Yelekçi, 2002, s.191).

İngiltere’de polis ve silahlı kuvvetler mensupları dışında genel anlamda tüm kamu görevlileri, uzun yıllardır tam anlamıyla sendikalaşma hakkına sahiptirler. Hükümete istihbarat hizmeti veren Hü-

kümet Haberalma Merkezinde çalışan memurların memur sendikalarına üye olmaları, güvenlik nedeniyle 1984 yılında hükümet tarafından yasaklanmıştır. Buna karşın önce ILO ve Avrupa İnsan Hakları Komisyonu sonra da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi çalışanlar lehine kararlar verince söz konusu yasak kaldırılmıştır (Tuncay, 2007, s.159-160). İngiltere’de kamu görevlilerinin örgütlenmesini düzenleyen ayrı bir yasal çerçeve bulunmamasından dolayı toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakları işçi ve kamu görevlileri sendikaları için aynı şekilde uygulanmaktadır. Bu bağlamda İngiltere’de grev hakkı kanunlarda açıkça yer almadığı ve bu hakkı açıkça yasaklayan bir hüküm olmadığı için grev hakkının fiili olarak uygulandığı belirtilmelidir (Öztekin, 2016, s.76-77). Grev hakkı bulunmayan polislerin sendika kurma hakkı, 1996 yılında çıkarılan Kanun ile yasaklanmıştır. Buna karşın 1975 ve 1999 yılında çıkarılan nizamnameler ile silahlı kuvvetler mensuplarına sendika kurma hakkı tanınmış, ancak toplu sözleşme ve grev hakkı bulunmadığı için bu sendikalara az sayıda kişi üye olmuştur. Ayrıca 1994 yılında çıkarılan hukuki düzenleme ile cezaevi personelinin de grev hakkı yasaklanmıştır. İngiliz hukukunda kamu görevlileri, diğer çalışanlar gibi pozitif ve negatif sendikal özgürlüklere sahip olup, toplu pazarlık hakkının kullanılmasını açıkça düzenleyen bir hukuki düzenleme söz konusu olmadığı için barışçıl çözüm yöntemlerinin kabul edildiği anlaşılmaktadır (Erdoğan, 2022, s.84-85).

2. Alman Hukuku

Birinci Dünya Savaşı sonrasında yapılan Weimar Anayasası olarak adlandırılan Anayasa’da sendikal örgütlenme hakkını kısıtlayabilecek veya engelleyebilecek her türlü sözleşme ve önlemin hukuka aykırı sayılacağı öngörülmüş ve bu bağlamda sınırsız bir örgütlenme hakkı düzenlenmiştir (Günay, 1999a, s.49). Grev ve lokavt gibi mücadele yöntemlerine ve sendika özgürlüğüne ilişkin sınırlamaları yasaklayan 1869 tarihinde çıkarılan Kanun dönemine kadar Almanya’da söz konusu fiillerin cezalandırılması söz konusu olmuştur. 1949 yılında çıkarılan Anayasa’da grev hakkına ilişkin açık bir hüküm bulunmasa da bazı eyalet Anayasalarında (Örneğin; Hesse, Breme ve Sarre eyaletleri) grev hakkı açıkça tanınmıştır. Buna karşın söz konusu eyalet Anayasalarındaki grev hakkı ile ilgili hükümler, Federal Anayasa’nın 2 nci maddesinde öngörülen kişiliğin serbestçe geliştirilmesi hakkı kapsamında ilke olarak grev hakkının da mevcut olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Alman hukukunda grev hakkına ilişkin açık bir kanuni düzenleme bulunmasa da Federal Mahkeme içtihadı çerçevesinde ortaya konan temel hususlar ile içtihat ve doktrinde ileri sürülen görüşler bağlamında grev hakkı kabul edilmiş sayılmaktadır. Temel esasları söz konusu Federal Mahkeme içtihadı ile belirlenen grev hakkının ayrıntıları mahkeme kararları ve doktrin görüşleri doğrultusunda açıklanmıştır. Grev hakkına ilişkin tüm bu kaynakların ışığında

doktrindeki farklı görüşlere rağmen söz konusu Federal Mahkeme içtihadı bir ilke kararı olarak ele alınmakta ve kanun niteliğinde olduğu kabul edilmektedir (Narmanlıoğlu, 1990, s.31-32). Alman Anayasası kapsamında devletin sendikal hak ve özgürlükleri güvence altına alması, işçilerin serbestçe örgütlenebilmesi, işçilerin grev hakkının hiçbir surette ihlal edilmemesi ve sanayideki teknolojik gelişmelerin çalışanlara zarar vermemesi için güvence içeren kanunlar çıkarılması gerektiği öngörülmüştür (Yelekçi, 2002, s.193).

Almanya'da memurlar kamu gücünü temsil etmelerine ve devletle özel bir çalışma ilişkisi içinde bulunmalarına rağmen sendika hakkına sahiptirler. Ancak memurlara idare ile toplu pazarlık hakkı ve prensip itibarıyla grev hakkı tanınmamıştır. Bununla birlikte yaşam için temel ihtiyaç maddelerini ve hizmetlerini üreten işletmelerde çalışmamak ve kamu gücünü kullananlar arasında olmamak şartıyla bazı kamu kurum ve kuruluşlarında (istisnai nitelikte) memurlara grev hakkı tanınmıştır. Bununla birlikte yargıçlar, yüksek derece memurları, askerler, hatta öğretmenler için grev yapmak yasaktır (Tuncay, 2007, s.158-159). Buna karşın polis ve silahlı kuvvetler mensupları dahil tüm kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının bulunduğu, ayrıca sendikal faaliyetlerinden dolayı kınanamayacakları ve ayrımcılığa maruz bırakılamayacakları da öngörülmüştür (Erdoğan, 2022,

s.80). Federal Alman Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerinin grev yasaklarının Alman Anayasası ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı olmadığına karar vermiştir. Buna karşın uluslararası belgeler ışığında yerel mahkemeler tarafından verilen kararlarda grev yasağının yumuşadığı ileri sürülmektedir (Erdoğan, 2022, s.188-189).

3. İtalyan Hukuku

İtalya'da grev hakkı önceki dönemlerde yasaklanmış ve 1859 yılında çıkarılan bir Kanun ile cezalandırılmıştır. Buna karşın 1860 yılında çıkarılan bir Kanun ile memurların istisna bırakıldığı bir düzenleme çerçevesinde çalışanlara grev özgürlüğü tanınmıştır. 1947 yılında yapılan Anayasa ile grev hakkı Anayasal bir hak olarak öngörülmüş ve grev özgürlüğü bir haka dönüşmüştür. Bu bağlamda yargı içtihatları ve doktrinde de grev hakkının Anayasal bir hak olarak tam etkiye sahip olduğu konusunda görüş birliği söz konusudur. İtalyan hukukunda temel çerçevesi Anayasal düzenleme kapsamında çizilen grev hakkına ilişkin hususlar yargı içtihatları ışığında şekillenmektedir (Narmanlıoğlu, 1990, s.33).

1947 yılında yapılan Anayasa kapsamında işçi-işveren ilişkilerinde sendika özgürlüğünün temel ilke olduğu vurgulanmış ve sendikal özgürlüğün bireysel örgütlenme, hukuken bir şarta bağlı olmadan bir sendikaya üye olma veya sendikadan ayrılma, değişik sendikalar ara-

sından birini seçmek veya herhangi bir sendikaya üye olmaktan kaçınma haklarını kapsadığı kabul edilmiştir. Ayrıca İtalya'da devletin sendikaların iç sorunlarına karışması yasaklanmıştır (Günay, 1999a, s.54). Grev hakkı, Anayasa'da tanınmış olsa da belirli işçi kategorileri ve bu hakka karşı yasaklara maruz kalan diğer kategoriler söz konusudur. Örneğin hava trafik kontrolörlerinin sadece sanal grev yapması mümkündür. Silahlı kuvvetler, polis ve cezaevi görevlileri ile hizmetlerin devamlılığının gerekli olduğu bazı özel sektörlerde grev kesin şekilde yasaklanmıştır (Erdoğan, 2022, s.193-194).

4. Amerikan Hukuku

Amerika Anayasası'nda grev hakkı açıkça düzenlenmemiş olsa da Anayasa'da yer alan bazı kişisel haklara ilişkin yurttaş hakları teorisi uyarınca grevin her vatandaşa tanınmış bir hak olduğu kabul edilmektedir. 1914 yılında çıkarılan Kanun ile grev fiillerine izin verilmiş, 1932 ve 1933 yıllarında çıkarılan Kanunlar kapsamında sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. 1935 yılında çıkarılan Kanun kapsamında ise grev hakkı açıkça öngörülmüş ve hakkın serbestçe kullanılması güvence altına alınmıştır. 1935 tarihli Kanun'un yerini alan 1947 tarihli Kanun, grev hakkına ilişkin bazı sınırlandırmalar ve grev uygulaması bağlamında bazı yasaklar öngörmüştür. Grev hakkına

ilişkin ayrıntılı hususlar ise genel anlamda Yüksek Mahkeme tarafından içtihatlar çerçevesinde şekillendirilmektedir (Narmanlıoğlu, 1990, s.35-36). Wagner Kanunu olarak adlandırılan 1935 tarihli National Labor Relations Act kapsamında grev hakkı düzenlenmiş ve hakkın serbestçe kullanılması güvence altına alınmıştır. ABD hukukunda işçi sendikalarının çıkar uyumsuzluklarında düzenlediği ekonomik amaçlı grev ile haksız iş uygulamaları şeklinde yapılan hak grevi şeklinde iki çeşit grev olduğu kabul edilmektedir (Günay, 1999b, s.735).

ABD'de grev eylemleri bağlamında ilk olarak ortaya çıkan işi bırakma faaliyetleri sırasında yerel sendika örgütleri arasında dayanışma ve haberleşme sağlanmıştır. Eylemler süresince sendikalar daha başarılı olabilmek için işbirliği yapmış, her sendika kendi bölgesinde belirlenen eylemlere katılmayan işçileri öteki sendikalara bildirmiştir. Güncel anlamda grev kırıcı olarak nitelendirilen ve grev sürecinde işi bırakmayan işçiler mücadeleyi zayıflatan kişiler olarak kabul edilip toplumsal ve ekonomik yönden boykot edilmiş ve sendika örgütlenmesine gidilmiş olan işyerlerinde çalışmaları önlenmiştir (Günay, 1999a, s.45).

ABD'de posta idaresinde çalışan memurlar, silahlı kuvvetler, polis, CIA, FBI gibi güvenlik örgütleri, mensupları, vergi denetim memurları, üst düzey görevliler gibi federal memurlar sendika ve grev haklarından yoksundurlar. Bunların çalışma koşullarının iyileştirilmesinde

bazı özel uzlaşma mekanizmaları veya zorunlu tahkim devreye girmektedir. Kamu Yönetimi Reform Kanunu, 1978 diğer federal memurlara sendikalaşma ve toplu görüşme hakkını tanımış olmasına karşın, toplu görüşme hakkı ücretlere ilişkin yürütülmemektedir (Tuncay, 2007, s.160).

ABD'de kamu görevlileri sendikalarının öne çıkan işlevleri; baskı grubu olarak siyasal tavır ortaya koymak ve kanunlarda değişiklik yapılması ya da yeni kanunlar çıkarılması yoluyla istihdam koşullarının geliştirilmesine çalışmak şeklinde öne çıkmaktadır. Kamu görevlilerinin çalışma yaşamını düzenleyen federal bir kanun bulunmamasına karşın, kamu görevlilerine tanınacak sendika özgürlüğü ve sendikal haklar her eyalet yönetiminin kendi tasarrufuna bırakılmıştır. Tek ve bütüncül bir düzen olmadığı için sendika özgürlüğüne sahip kamu görevlisi kategorileri de eyaletten eyalete, bir kamu kurumundan diğerine değişiklik göstermektedir. Bu bağlamda eyaletler kamu görevlilerinin sendikal haklarını ayrıca düzenleyecek kanunlar çıkarıp çıkarmamak konusunda özgürdürler. Grev hakkı açısından bakıldığında federal düzeyde 1912 yılında çıkarılan Llyod-LaFolette Kanunu ile kamu görevlilerine grev hakkının yasaklandığı görülmekte, buna karşın eyalet düzeyinde ise grev hakkına yönelik düzenlemeler sendikal haklara benzer şekilde eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Grev hakkının belirlenmesinde kamu sağlığına, güvenliğine ve

refahına karşı açık bir tehlike oluşmaması ölçütleri önem kazanmaktadır (Öztekin, 2016, s.74).

ABD'de federal yürütme organı, istihdam ettiği memurların kendi seçtikleri sendikalar aracılığıyla toplu sözleşme yapabilme ve memurların diledikleri sendikalara üye olma hakkını kabul etmiştir. Memurların aylıkları ve istihdam koşulları, toplu sözleşmeler çerçevesinde değil, Kongre tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda belirli aylıklar, aylık göstergeleri, yan ödemeler ve izinler memurların istihdam edilmesinden ve sendikaların devreye girmesinden önce Kongre tarafından düzenlenmektedir. Memurlar ile idare arasında çıkan çalışma ilişkisine ilişkin uyuşmazlıklarda arabuluculuk, veri ve bilgi toplama, gönüllü ve zorunlu tahkim araçlarından yararlanılmaktadır (Ünsal, 1999, s.28-30).

5. İsveç Hukuku

İsveç'te İngiltere ve Almanya'dakine benzer şekilde özel sektör işçileri ve kamu sektörü işçileri ayrımı söz konusudur. Bu bağlamda kamu görevlileri kavramının kapsamına memurlar ve kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan beyaz yakalı işçiler girmektedir. Memurlar ise kamu gücünü kullanan vali, belediye başkanı, yargıç, savcı, emniyet teşkilatı ve ordu mensupları gibi sınırlı sayıda çalışanlardan oluşmaktadır (Öztekin, 2016, s.79-80). Ülkede kamu görevlilerin örgütlenmesi, 1920'li yıllarda başlama-

sına karşın sendika, toplu pazarlık ve grev hakları, İsveç Parlamentosu'nun 1936 yılında çıkardığı bir kanun ile öncelikle memurlar dışındaki kamu görevlilerine, 1966 yılında ise memurlara grev hakkı tanınmıştır. İsveç, dünyadaki en yüksek sendikalaşma oranına sahip ülkelerden biri olarak sendikacılığın gelişmesi açısından önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Refah devleti anlayışını benimsemiş olan ülkede toplu pazarlık, toplu sözleşme ve grev hakları oldukça güçlü konumdaki sendikalar tarafından etkin olarak kullanılmaktadır. Bu haklar günümüzde, polis ve ordu mensuplarını da kapsamaktadır (Tuncay, 2007, 159). 1966 yılında çıkarılan Kanun ile polis ve ordu mensupları dahil tüm kamu görevlilerine örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır. Bu bağlamda İsveç'te üst düzey yöneticiler dahil kamu görevlilerinin tamamının sendika hakkına sahip olduğunu, tüm sendikaların grev kararı alabileceğini, sendika üyesi olan kamu görevlilerinin sendika aracılığıyla toplu sözleşme yapma ve grev hakkı bulunduğunu belirtmek gerekir. Belirtilen hususlara karşın devletin de lokavt yetkisinin bulunduğu ve bu bağlamda söz konusu dönemlerde devletin kamu görevlilerinin maaşlarını ödememesinin mümkün olduğu da ifade edilmelidir (Erdoğan, 2022, s.85-86).

1977 yılında çıkarılan Kamu İstihdam Kanunu uyarınca memurların grev hakkı işverenin de lokavt hakkı bulunmaktadır. Buna karşın grevin siyasi ko-

şulları etkilemesi amacıyla yapılması yasaklanmıştır. Kamu sektörü ile ilgili Temel Anlaşmaya göre sendikalar ulusal güvenlik, kamu düzeninin korunması, sağlık hizmetleri ve ulusal ekonominin zarar görmemesi amacıyla bu alanlarda grev yapılmamasına gayret edilecektir (Ünsal, 1999, s.32).

6. Avusturya Hukuku

Avusturya'da 1994 yılında çıkarılan Kanun kapsamında devlet memurlarının işveren karşısında çıkarlarını temsil etmek amacıyla örgütlenme hakkı güvence altına alınmıştır. Bu bağlamda silahlı kuvvetler mensupları dahil olmak üzere kamu görevlilerinin sendika kurma ve üye olma hakkı bulunmaktadır. Buna karşın kamu görevlilerinin grev hakkı yasaklanmıştır, nitekim bu durum Avrupa Sosyal Haklar Komitesi ve ILO organları tarafından da eleştirilmektedir (Erdoğan, 2022, s.83-84).

7. İspanya Hukuku

İşçilerin çıkarlarını koruması için tanınmış olan grev hakkı 1978 yılında çıkarılan Anayasa kapsamında öngörülmesinden önce, İspanya'da uzun bir dönem boyunca yasaklanmış bir olgu olarak kabul edilmiştir. Anayasal düzenleme kapsamında ayrıca grev hakkına ilişkin kanunların toplumun belli başlı hayati hizmetlerinin devamlılığını sağlayacak güvenceleri de öngörmesi gerektiği

hüküm altına alınmıştır (Narmanlıoğlu, 1990, s.34). Anayasa'da çalışma olgusu bir hak ve görev olarak kabul edilmiş, çalışmanın geliştirilmesi yanında ücretin yeterli düzeyde olması, sendikal özgürlükler ve çalışanlar arasında cinsiyet eşitliği hususları düzenlenmiştir (Günay, 1999a, s.64).

8. Fransız Hukuku

Grev hakkı, Fransa'da bir hak olarak tanınmıştır ve uygulamada grev olgusunun farklı şekillerde gerçekleşmesi söz konusudur. Buna karşın grev kapsamına girmeyen, ama greve benzeyen bazı işçi eylemleri de yapılmıştır. Yargı organları, içtihatlar çerçevesinde oluşturulan grev tanımına uyan eylemleri grev hakkının koruma alanına almışlar, buna karşın kapsam dışında kalan eylemleri sözleşme ihlali olarak nitelendirmişlerdir. Ayrıca grev niteliğindeki bazı eylemler, hakkın kötüye kullanılması kavramı kapsamında kabul edilmiş ve bu doğrultuda bazı sınırlamalar öngörülmüştür. Bu bağlamda grev kapsamına girmeyen, hukuka aykırı ve gayri meşru eylemler disiplin cezaları, sözleşmenin feshi ve tazminat gibi çeşitli yaptırımlara tabi tutulmuştur. Nitekim Fransız yargı organları içtihatları kapsamında hakkın kötüye kullanılması şeklinde nitelendirilip yaptırımlar uygulanan eylemler, Türk hukuku kapsamında da kanun dışı olarak kabul edilmiş ve yaptırıma tabi tutulmuştur. Fransız hukukunda grev olgusu; gerek grev hak-

kının kutsal ve dokunulmaz sayılması sebebiyle sınırlanamayacak bir hak olarak görülmesi gerekse hukuka sığmayacak bir husus olmasından dolayı hukuk düzeni içerisinde bir çelişkiye sebep olması riski gerekçeleriyle kanun koyucu tarafından düzenlenmemiştir. Bu bağlamda grev olgusuna ilişkin sorunların hukuki düzenlemeler ile çözülmesi yerine takdir yetkisinin yargı organlarına bırakılması doğrultusunda çözümün her somut olayın özelliğine göre öngörülmesi amaçlanmıştır (Sur, 1987, s.128).

1958 Anayasası'nda atıf yapılan 1946 Anayasası'nın Başlangıç kısmında grev hakkının ilgili kanuni düzenlemeler çerçevesinde kullanılacağı belirtilmesi doğrultusunda grev hakkının Anayasal düzeyde tanınmış ve güvence altına alınmış olduğu ifade edilmelidir. Kamu görevlilerinin grev hakkı bağlamında 1963 yılında çıkarılan önemli bir kanun söz konusudur. Söz konusu kanun kapsamında kamu hizmetlerinde greve ilişkin düzenlemeler mevcuttur. 1963 tarihli Kanun uyarınca bazı istisnalarla memurların grev hakkı bulunmaktadır. Fransız Danıştay'ı ise kural olarak kamu görevlilerinin grev hakkının kamu düzeninin gerekleri çerçevesinde bazı sınırları olsa da hakkın varlığını kabul etmiştir. Hakimler, infaz kurumu görevlileri, polisler, askerler ve bazı hava yolları personeli dışında memurların grev hakkının olduğu belirtilmektedir (Narmanlıoğlu, 1990, s.31). Hak grevinin tanınmış olduğu Fransa'da kendiliğinden oluşan grevlerle sendikalar tarafından organize edilen

grevler arasında fark bulunmamaktadır. Grev hakkının sınırları bağlamında greve gitmeden önce uzlaştırmaya başvurmak şeklinde bir usulden bahsetmek mümkündür (Günay, 1999b, s.733-734).

Başlangıçta memur sınıfının statü hukukuna tabi olmasından kaynaklanan bir anlayışla memur sendikacılığına çok ve temkinli yaklaşan Fransa'da, sosyalistlerin iktidara gelmesiyle birlikte 1981'de memurlara sendika hakkı, 1983 yılında ise toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır (Gülmez, 1996, 22 vd.). Bunda son yıllarda kamu hizmeti ifasının memuru işçiden ayıran tek kıstas olmadığına anlaşılmış ve memur-işçi yakınlaşmasının da etkisi büyüktür (Tuncay, 2007, s.159). Tüm çalışanların sendikaya serbestçe üye olabilme, üye olmama veya üyelikten çıkma hakkı güvence altına alınmış, polislerin sendikaya üye olabilme özgürlüğü tanınmış, buna karşın grev yapması yasaklanmıştır. Askeri personel ise hem grev hakkından hem de sendika hakkından yoksun bırakılmıştır. Benzer şekilde üst düzey personel dahil üst düzey yöneticilerin de sendika hakkı bulunmamaktadır (Erdoğan, 2022, s.82).

Fransız iş hukukunun sosyal alanda en ileri sistemler arasında yer aldığı söylenebilir. Bu ülke mevzuatında özel sektör grevlerinin koşullarına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Fransız hukukunda grev hakkının kullanımına ilişkin taleplerin mevcudiyeti, niteliği, muhatabı ve hakimin konumu önem taşımaktadır. Fransız mahkeme içtihatları bağlamında

dayanışma grevleri; iç ve dış dayanışma grevleri şeklinde ikili bir ayrım söz konusudur. İşyerinde çalışan bazı işçilere destek amaçlı yapılan iç dayanışma grevine karşılık, başka bir işyerindeki eylemi destekleyen grevler ise dış dayanışma grevi olarak nitelendirilmektedir. Fransız hukuku bağlamında salt siyasi grevin korunmadığını, siyasi grev kavramının dar yorumlanarak devlete yönelik mesleki taleplerin ileri sürüldüğü grevlerin hukuken korunduğunu belirtmek mümkündür. Eylemlerin meşruiyeti bağlamında önem verilen ölçütün çalışanların iktisadi ve toplumsal çıkarlarını ilgilendiren net ve somut taleplerin varlığı olduğu vurgulanmalıdır. Ayrıca Fransız hukukunda Türk hukukundan farklı olarak grevlerin herhangi bir toplu iş sözleşmesi sürecinde yer alması gerekliliği koşulu aranmamaktadır (Sur, 2009, s.21-23).

9. Lüksemburg Hukuku

Lüksemburg'da sendikal hareketlerin gelişimi, diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha geç olmuştur. Lüksemburg Anayasası'nda örgütlenme özgürlüğü tanınmış olmasına rağmen, sendikal haklar ile ilgili ayrı bir kanuni düzenleme söz konusu değildir. Nitekim sendikalar, dernek olarak kabul edilmiştir. 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri'ni kabul etmiş olduğu için Lüksemburg'da gerekli Anayasal düzenlemelerin yapılması gerektiği ileri sürülmüştür (Günay, 1999a, s.62).

1948 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamında sendikal özgürlüklerin kanun ile güvence altına alınacağı kabul edilmiştir. Yüksek Mahkeme, hukuka uygun grev eylemlerinin çalışanların bir hak olduğunun söz konusu Anayasal düzenleme ile örtülü şekilde öngörüldüğüne karar vermiştir. Nitekim Anayasa değişikliği sürecinde grev hakkının açıkça düzenlenmesi önerisinin reddedilmesine karşın, Kurucu Meclis almış olduğu bir yorum kararında grev hakkının sendikal özgürlükler kapsamında yer aldığını vurgulamıştır (Narmanlioğlu, 1990, s.34).

10. İsviçre Hukuku

İsviçre’de çalışma hayatındaki mücadele yöntemlerine başvurma konusunda kişilere özgürlük tanınmış, kural olarak mücadeleye özgürlüğü öngörülmüş olmasına karşın istisnai durumlarda grev yasaklanmıştır. İsviçre hukukunda grev veya toplu eylem özgürlüklerine ilişkin özel bir hukuki düzenleme bulunmasa da mücadele özgürlüğünün İsviçre Anayasası’nda yer alan örgütlenme özgürlüğü kapsamında yer aldığı genel anlamda kabul edilmektedir. Anayasa’da ve Kanun’larda açıkça düzenlenmemiş olan grev hakkı; genel hukuk ilkelerine ve toplu sözleşme hükümlerine aykırı olması halinde gayri meşru sayılmakta, bu hususlar dışında meşru olarak nitelendirilmektedir. Sonuç olarak İsviçre yargı organlarının içtihatlarında ve doktrinde baskın görüşe göre zorunlu olmayan toplu eylemlerin

yasaklanmış olduğu kabul edilmektedir (Narmanlioğlu, 1990, s.25-26).

Anayasa’da kamu görevlilerinin sendika özgürlüğüne ilişkin bir hüküm yer almasa da Kamu Görevlileri Kanunu kapsamında sendika kurma hakkı düzenlenmiştir. Kanun kapsamında kamu görevlilerinin dernek kurma hakkı, Anayasal sınırlar dahilinde güvence altına alınmıştır. Buna karşın kamu görevlilerinin kanun dışı veya devlet için tehlikeli amaçlar güden veya araçlar sağlayan bir derneğe üye olması yasaklanmıştır. Bu bağlamda kamu görevlilerinin Anayasal sınırlara ve Kanun’a uygun olarak kurulmuş sendika veya derneklere üye olması mümkündür. 2000 yılında çıkarılan Kanun öncesinde kamu görevlilerinin grev hakkı bulunmamakta iken, söz konusu Kanun ile kamu görevlilerine grev imkanı tanınmıştır. Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin bir ayrım yapılmamış olsa da kamu güvenliğini ve düzenini korumak için temel hizmetleri yerine getiren belirli kişiler için kısıtlamalar söz konusudur. Kamu sektöründe çalışanların, hatta polis memurlarının dahi uygulamada grev benzeri önlemler aldığı ileri sürülmüştür. Bu bağlamda cezaları düşük olan bazı trafik kabahatlerinde idari para ceza vermekten kaçınılması veya otoyolun kapatılıp şoförlere el afişi dağıtılması şeklinde grev benzeri eylemlerin yapıldığını ifade etmek gerekir. Buna karşın baskın görüş uyarınca polis, tıbbi personel, federal savcılar gibi temel hizmetler olarak kabul edilen belirli faaliyetler kapsamında bazı

devlet çalışanları için grev yasağı bulunmaktadır (Erdoğan, 2022, s.83, 192).

11. Belçika Hukuku

Avrupa'da diğer ülkelerdeki sürece benzer şekilde Belçika hukukunda grev olgusu, grev yasağından grev özgürlüğüne doğru bir gelişme izlemiştir. Grev özgürlüğünü öngören açık bir hukuki düzenleme söz konusu olmasa da toplu eylemlerin yasaklandığı ve cezalandırıldığı kanuni düzenlemelerin kaldırılmasının ardından cezayı gerektirmeyen bir davranış olarak grev özgürlüğünün mevcut olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda toplu eylemler bir hak olarak sayılmış, örgütlenme özel olarak korunan bir hak şeklinde nitelendirilmiş ve grev özgürlüğünün varlığı da benimsenmiştir. Belçika hukukunda grev özgürlüğü; genel hukuk ilkeleri, toplu sözleşme hükümleri ve kanuni düzenlemeler şeklindeki bazı sınırlamalara tabidir (Narmanlioğlu, 1990, s.27).

Toplantı ve dernek özgürlüğünün tanınmış olduğu Belçika Anayasası'nda her ne kadar sendikal özgürlükler düzenlenmemiş olsa da sendika özgürlüklerine ilişkin uluslararası düzenlemeler onaylanarak iç mevzuat haline gelmiştir. Bu bağlamda 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri, 1951 ve 1953 yıllarında kanunla onaylanarak Belçika ulusal mevzuatında geçerli kınmıştır. Ulusal anlamda birlik kurma özgürlüğü ise 1921 yılında çıkarılan bir ka-

nunla güvence altına alınmıştır (Günay, 1999a, s.56).

Grev cenneti olarak nitelendirilen Belçika'da çalışma ilişkilerin hak veya menfaat uyuşmazlıkları ya da bireysel veya toplu uyuşmazlıklar genel anlamda grevle çözümlenebilmektedir. Grev hakkına yönelik az sayıda sınırlama kabul edilmiş olmasına rağmen, istatistiklere göre Belçika'da greve pek kuvvetli bir eğilimden söz edilmemektedir (Günay, 1999b, s.733). Belçika'da kamu görevlilerinin genel anlamda sendika kurma ve grev hakkı bulunmasına rağmen, silahlı kuvvetler mensuplarının grev hakkı yasaklanmıştır (Erdoğan, 2022, s.79, dn. 292).

12. Arjantin Hukuku

1957 tarihli Anayasa kapsamında grev hakkı; grev ilanı, grev kararı almaya yetkili kişilerin belirlenmesi, grev kararı öncesi gerçekleştirilmesi gereken usul şartları, grevin amacı ve grevin yürütülmesine ilişkin şartlar bağlamında gerekli çerçevede düzenlenmiş ve tanınmıştır (Narmanlioğlu, 1990, s.34).

13. Meksika Hukuku

Meksika'da 1871 yılında çıkarılan kanun ile grev hakkının örtülü şekilde yasaklanmış olmasına rağmen, söz konusu cezai hükümler uygulamada işçilerin greve başvurusunu önlememiştir. 1927 yılında yapılan Anayasa kapsamında grev hakkı ayrıntılı şekilde düzenlenmiş ve ta-

nınmıştır. Söz konusu Anayasal düzenleme uyarınca grev hakkı; üretimin çeşitli alanlarında çalışma ve sermaye hakkını uyumlu bir hale getirecek, yani emek ile sermayeyi uzlaştıracak bir dengeye ulaşma amacına yönelik olarak kullanılabilecektir. Üretim alanlarında denge kavramına yönelik olarak uzlaştırma ve

hakem usulüne uyulması zorunluluğu söz konusudur. Söz konusu Anayasal düzenleme ayrıca, grev kararının bir işçi kuruluşu tarafından alınması gerektiğini öngörmüş ve grev kararının uygulanmasına ilişkin hususlar da kanun ile düzenlenmiştir (Narmanlıoğlu, 1990, s.35).

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Grev Hakkının Sendikal Haklar
Bağlamındaki Önemi

IV. Grev Hakkının Sendikal Haklar Bağlamındaki Önemi

Sendika özgürlüğünün bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü şeklinde iki boyutu olduğunu ifade etmek gerekir. Bireysel sendika özgürlüğü, sendika özgürlüğünün bireylere teminat sağlayan unsurunu kapsamaktadır. Bu bağlamda bireysel sendika özgürlüğü; olumlu sendika özgürlüğü olarak adlandırılan bireylerin sendika kurma, sendikalara üye olma, dilediği sendikayı seçebilme ve sendikal faaliyette bulunma özgürlüğünü ve olumsuz sendika özgürlüğünü, yani sendikaya üye olmama ve sendika üyeliğinden ayrılma özgürlüğünü içermektedir. Olumsuz sendika özgürlüğü uyarınca kimsenin sendikaya üye olmaya veya üye kalmaya zorlanması mümkün değildir. Kolektif sendika özgürlüğü ise sendikanın varlığına ve faaliyetlerine ilişkin olarak sendikaların önceden izin almaksızın serbestçe kurulabilmesini, tüzüklerini serbestçe oluşturmasını ve sendikaların faaliyetlerinin idarenin iznine bağlı olmasını, idari yollardan faaliyetlerin durdurulmamasını ve kapatılmamasını, sendikaların organlarını serbestçe oluşturmasını, sendikal disipline ilişkin hükümler konabilmesini, sendika üyelerinin yükümlülüklerinin düzenlenmesini, disiplin yaptırımı uygulanabilmesini, aidat miktarının belirlenmesini, uluslararası kuruluşlara üye olabilmesini, gösteri ve

propaganda yapılmasını ve bazı kurullara üye veya temsilci gönderilmesini içermektedir (Ekmekçi, 2018, s.25-27; Tuncay vd., 2023, s.31-36; Şahlanan, 2020, s.22-25).

Sendika hakkı, Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51 inci maddesinde: "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.

Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri,

yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz.” şeklinde düzenlenmiştir.

Toplu sözleşme ise Anayasa'nın “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” başlıklı 53 üncü maddesinde: “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

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

Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuzmazlık 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 yapıma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.” şeklinde öngörülmüştür.

Sendikal haklar bağlamında sendika (kurma, üye olma ve üye olmama hakları) hakkı, toplu sözleşme ve grev hakları aynı amaca yönelik ve birbirinden ayrı düşünülmeleri imkansız olan temel sosyal ve ekonomik haklardır. Ancak söz konusu hakların tanınması ve güvence altına

alınması sayesinde güdülen toplumsal ve iktisadi amaçlar gerçekleştirilecektir (Narmanlıoğlu, 1990, s.14). Ekonomik olarak güçsüz durumda olan çalışanların bağımlı oldukları işverenlerine karşı pazarlık güçlerinin olması toplu olarak bir araya gelmelerine, sendika şeklinde örgütlenmelerine bağlı olduğu ve bu bağlamda çalışanların birleşerek çıkarlarını korumaları ve geliştirmeleri amacıyla sendika kurmaları mümkün kılınmış ve sendika hakkı söz konusu olmuştur. Herhangi bir grev engelini bulunmadığı çalışma hayatında grev, işveren tarafını toplu iş sözleşmesi sürecinin gelişimi yaından etkileyecektir. Bu bağlamda toplu iş sözleşmesi ile grev hakkı arasında sıkı bir ilişki olduğu vurgulanmalıdır (Erdoğan, 2022, s.181-183).

Toplu sözleşme; 4688 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar çerçevesinde kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşme şeklinde tanımlanmıştır. Kanun kapsamında toplu sözleşmenin kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hak-

ları kapsayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun uyarınca toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Kanun'da toplu sözleşme ile ilgili olarak genel hükümler (toplu sözleşmenin kapsamı ve tarafları, imza yetkisi), üye sayılarının tespiti, toplu sözleşme görüşmeleri ve mahalli idarelerde sözleşme imzalanması şeklinde hususlar düzenlenmiştir. Toplu sözleşme görüşmeleri bağlamında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda, yani toplu sözleşme görüşme süreci sonunda toplu sözleşme imzalanamaması halinde üzerinde uzlaşılan ve uzlaşılamayan konuları içeren toplantı tutanağı, tutanağın kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri ilgili sendika temsilcisi ile Kamu İşveren Heyeti Başkanı tarafından imzalanacağı öngörülmüştür. Buna karşın toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması ve toplantı tutanağı imzalanamaması halinde Dev-

let Personel Başkanlığı tarafından görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığına dair tespit tutanağı tutulacaktır. Toplantı tutanağı imzalanmasından veya görüşmelerin uzlaşmazlıkla sonuçlandığının tespit tutanağı ile belirlenmesinden itibaren üç iş günü içerisinde sözleşmenin ilgili bölümlerini imzalamaya yetkili olanlar tarafından imzalamaya yetkili oldukları bölümler için Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulması mümkündür.⁸ Buna karşın toplu sözleşme kapsamına girmeyen konulara ilişkin olarak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamayacaktır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, tarafların başvuru tarihinden itibaren beş gün içinde kararını verecektir. Kurul kararları kesin olup toplu sözleşme hükmündedir. Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilmeli ve Resmi Gazete'de yayımlanmalıdır.

Kamu görevlilerine sendika hakkının düzenlenmesi kapsamında sendikalar açısından varlıksal öneme sahip ve baskı aracı olan grev hakkının tanınması gerekir. Grev aracının bulunmadığı sendikal haklar, anlamsız ve yetersiz olacaktır.

8 Kamu Görevlileri Hakem Heyeti'nin nasıl kurulacağı 4688 sayılı Kanun'un "Kamu Görevlileri Hakem Heyeti" başlıklı 34 üncü maddesinde: "Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi 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 ikişer sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek bir üye olmak üzere onbir üyeden oluşur." şeklinde düzenlenmiştir.

Sendikal haklar kapsamında yer alan toplu görüşme hakkının grev hakkı olmandan kullanılması Sütçü (2008) tarafından “*kolektif dilenme*”, toplu pazarlık ve grev hakkı olmayan sendika ise “*motoru olmayan lokomotif*” şeklinde nitelendirilmiştir (Sütçü, 2008, s.79). Sendika hakkını tanıyan, buna karşın toplu sözleşme ve grev hakkını tanımayan 4688 sayılı Kanun’un “*topal*” olduğu ileri sürülmüştür. (Gökçeoğlu Balcı, 2008, s.219; Görmüş, 2012, s.10, 19).

AİHM, Satılmış ve Diğerleri/Türkiye Davası’nda Sözleşme’nin 11 inci maddesinin 1 inci fıkrasının sendika üyelerine çıkarlarını koruyabilmek amacıyla seslerini duyurmalarına imkan tanıdığını, bununla birlikte bu amaca ulaşabilmek amacıyla uygulanacak olan yöntemleri belirleme takdirinin devlete ait olduğunu ve ulusal mevzuatın 11 inci maddeye aykırı olmayacak bir şekilde sendika üyelerinin çıkarlarını koruyabilmek amacıyla mücadele etmelerine izin verilmesi hususunu içerdiğini belirtmiştir. Mahkeme, Sözleşme’nin 11 inci maddesinin temel anlamda maddede yer verilen hakların kullanımında kamu kurumlarının keyfi müdahalelerine karşı kişiyi korumayı amaçlasa da aynı zamanda söz konusu haklardan etkili bir şekilde faydalanılmasını sağlama pozitif yükümlülüğünü gerekli kıldığını, sendikanın yapacağı toplu eylem yoluyla sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma özgürlüğünü güvence altına aldığını vurgulamıştır. Sendika üyeleri tarafından

gerçekleştirilecek olan toplu eylemlere Sözleşmeci Devletler tarafından izin verilmesi, eylemin gelişiminin ve devamının sağlanması gerektiğine dikkat çeken Mahkeme, sendikanın üyelerinin mesleki çıkarlarının korunması amacıyla müdahale etmesinin hukuki olması ve üyelerin çıkarlarının korunması yolunda sendikalarının seslerini duyurması hakkına sahip olabilmesi gerektiğini de eklemiştir. Mahkeme, grev yapma hakkı ile ilgili olarak her ne kadar 11 inci maddede bu hak açık bir şekilde ifade edilmemişse de bu hakkın tanınmasının hiç kuskusuz en önemli sendikal haklardan bir tanesini teşkil ettiğini, bu hakkın yanı sıra sendika özgürlüğü ile ilgili pek çok hakkın mevcut olduğunu ve Sözleşme’ye taraf olan devletlerin sendikal özgürlüğü sağlamak amacıyla izleyebilecekleri pek çok yol bulunduğunu vurgulamıştır (AİHM, Satılmış ve diğerleri/Türkiye Davası).

AİHM, Ulusal Demiryolları, Denizcilik ve Ulaşım Sendikası/Birleşik Krallık Davası’nda başvurusunun grev eylemi yapma hakkının 11 inci maddedeki sendika özgürlüğünün temel bir ögesi olarak kabul edilmesi gerektiğini, bu bağlamda kısıtlanmasının örgütlenme özgürlüğünün tam da özüne zarar vereceğini, nitekim birçok kararında endüstriyel eylem üzerindeki kısıtlamaların 11 inci maddenin ihlaline sebep olacağını belirttiğini, söz konusu davalarda grev eylemlerinin 11 inci madde kapsamında açıkça korunduğunu, grev hakkının maddenin sağladığı güvencenin temel bir ögesi statüsünde

olduğunu ve örgütlenme özgürlüğünün temel öğeleri olan grev ve toplu pazarlık yapma şeklinde iki unsuru kapsadığını belirtmiştir. Mahkeme, uyuşmazlığın tarafı olan sendika üyelerinin işverenine karşı grev eylemi de dahil toplu pazarlık ve endüstriyel eylem sürecinin başvurucunun ve üyelerinin arzuladığı sonuca ulaşmamış olmasının 11 inci madde haklarından yararlanmanın hayali olduğu anlamına gelmediğine dikkat çekmiştir (AİHM, Ulusal Demiryolları, Denizcilik ve Ulaşım Sendikası/Birleşik Krallık Davası, para. 83-85).

Tüm Haber-Sen/Türkiye Davası'nda AİHM; sendikal özgürlüklerin kısıtlanması hususunda demokratik bir toplumda gereklilik ölçütü açısından askerler, polisler ve devlet idaresinde görevli olanların sendikal haklarını kullanmalarına hukuken öngörülen sınırlamalar konulabileceğini, Sözleşme'nin 11/2 hükmünde yer alan istisnaların dar bir çerçevede yorumlanması gerektiğini ve sadece ikna edici ve zorlayıcı nedenlerin sendikal özgürlüklere ilişkin sınırlamaları haklı kılacağını vurgulamıştır. Mahkeme, kamu-özel sektör ayrımı olmaksızın tüm çalışanlara sendika kurma hakkı ve sendikaya üye olma hakkı tanıyan 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından imzalandığını, Bağımsız Uzmanlar Komitesi'nin tüm çalışanlara sendika kurma hakkı getiren Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 inci maddesinin devlet memurları için de geçerli olduğunu tespit eden görüşünün benimsenmesi gerektiğini, polis ve

askerlere sendika kurma konusunda sınırlamalar öngören söz konusu hükmün diğer kamu görevlileri için de geçerli olması gerektiğini vurgulamıştır (AİHM, Tüm Haber-Sen/Türkiye Davası).

Anayasa Mahkemesi, sendika temsilcisinin çalıştığı işyerinde başka bir birime atanmasının sendika hakkını ihlal ettiği iddiasına ilişkin Abdulkadir Akgün başvurusunda; idarenin atama gerekçelerinin somut olayda ilgili ve yeterli olmadığı, salt sendikal faaliyete dayanmak suretiyle işlemin tesis edildiği anlaşıldığından atama işleminin zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelmediğinden dolayı demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşmış ve sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin olarak Mahkeme, devlet memurlarının örgütlenme özgürlüğü kapsamında üyesi ya da temsilcisi oldukları sendikanın faaliyetlerini yürütürken devlet memurluğunun gereklerine uygun davranmak ve görevlerini kanunun öngördüğü çerçevede tarafsız bir şekilde ifa etmek durumunda olduklarını, memurların görevlerinin gereğini yerine getirmediklerinde idarece bu memurlara bazı yaptırımlar veya tedbirler uygulanabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, idarenin kamu görevlilerinin farklı hizmet birimlerinde çalıştırılması konusundaki tasarruflarına ilişkin denetim yetkisinin derece mahkemelerine ait olduğunu, bu hususun Anayasa Mahkemesi'nin ilgi alanının dışında olduğu-

nu, buna karşın yaptırım ve tedbirlerin gerekçesinin özellikle anayasal haklara müdahale söz konusu olduğunda ilgili ve yeterli bir şekilde ortaya konulması gerektiğini, bu doğrultuda müdahale edilen Anayasal hakla izlenen meşru amaç arasında adil bir denge kurulması gerektiğini vurgulamıştır (AYM, Abdulkadir Akgün Başvurusu, para. 54-56).

Anayasa Mahkemesi, Gülfidan Yıldırım başvurusuna ilişkin kararında mesai saatlerinde sendikal etkinliğe katılan devlet memurunun uyarma cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünün ihlali niteliğinde olduğu iddiasını değerlendirmiştir. Mahkeme, başvurunun görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi biçimindeki uyarma disiplin cezası ile cezalandırıldığını, bir kamu görevlisi olan başvurunun kanundaki en düşük disiplin cezası ile cezalandırılmasından ibaret müdahalenin başvurunun toplantı hakkına ölçüsüz bir müdahale oluşturduğu ve hastane düzeninin sağlanması amacını gerçekleştirmek için gerekli görülen önlemler ile başvurunun toplantı hakkı arasında kurulması gereken dengeyi başvuru aleyhine bozduğunun söylenemeyeceğini belirtmiş ve bu doğrultuda başvurucuya verilen cezanın ölçülü olduğu sonucuna ulaşmıştır (AYM, Gülfidan Yıldırım Başvurusu, para. 46).

Öğretmen olan başvurunun yöneticisi olduğu sendikanın kararı üzerine Milli Eğitim Bakanı'nın telekonferans

konusmasını dinlememesi ve alkışlı protesto etmesi nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasının ele alındığı Veysel Kaplan başvurusuna ilişkin karar, sendikal haklar bağlamında önemlidir. Mahkeme, söz konusu kararında derece mahkemelerince disiplin cezası verilmek suretiyle müdahale edilen örgütlenme özgürlüğü ile toplantıya katılanların menfaatleri ve idarenin düzgün işleyişinin sağlanması arasında adil bir denge kurulmadığı, dolayısıyla şikayet edilen disiplin cezasının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna varmış ve bu doğrultuda başvurunun Anayasa'nın 33 üncü maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Veysel Kaplan Başvurusu, para. 56-57).

Sendika yöneticiliği açısından Anayasa Mahkemesi, Hikmet Aslan başvurusuna ilişkin kararında sendika yönetim kurulu üyeliği görevi de bulunan devlet memuru olan başvurunun sendikanın planladığı eyleme ilişkin kokart takarak okulda dolaşmasının soruşturmaya konu edilerek disiplin cezası verilmesi nedeniyle ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri hakkının ihlal edildiği iddiasını ele almıştır. Söz konusu davada başvuru, üyesi olduğu sendika şubesinin yönetim kurulunda olduğunu ve sendikacı sıfatıyla ertesi gün okula gelmeme sebebini duyurmaya çalıştığını, kokart taşıma dışında başka bir eyleminin olmadığını ileri

sürmüştür. Mahkeme, başvuru konusu kokartın devlet memurunun görev esnasındaki kılık ve kıyafetine ilişkin yasal düzenlemelere aykırı gözükse de sendikanın yasal çerçevede planladığı grevin bir gün öncesinde ve geçici kabul edilebilecek bir sürede taşınması, çalışanların dayanışmasını gösterme ve sendikal haklarını bağımsız bir şekilde kullanma yolu olarak değerlendirilecek grev organizasyonu ile ilgili olması ve üçüncü kişilere bilgi verme niteliği taşıması nedeniyle sendikal faaliyetin bir parçası olarak kabul edilmesini gerekli kıldığını belirtmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Alan Şişman ve diğerleri/Türkiye kararına atıf yapan Mahkeme, toplantı özgürlüğünün demokratik toplumdaki önemli yeri dikkate alındığında bireye sunulan seçim ve eylem imkanları etkisiz olduğunda ya da hiçbir yarar sağlamayacak şekilde azaltıldığında bireyin söz konusu özgürlükten yararlanmadığını aktarmıştır. Mahkeme ayrıca AİHM tarafından verilen Kaya ve Seyhan/Türkiye, Karaçay/Türkiye, Doğan Altun/Türkiye ve Ezelin/Fransa kararlarından yola çıkarak verilen ceza -hafif olsa da- başvuru gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru grev veya eylem günlerini organize etmenin önüne geçebilecek caydırıcı etki doğuracak bir niteliğe sahip olduğunu belirtmiş ve bu doğrultuda şikayet edilen uyarma cezasının acil toplumsal bir ihtiyaç baskısına tekabül etmemesi nedeniyle demokratik toplumda gerekli olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme

açıklanan hususlardan dolayı başvurunun Anayasa'nın 51 inci maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Hikmet Aslan Başvurusu, para. 61-63).

Anayasa Mahkemesi, Hüseyin Ercan başvurusuna ilişkin kararında kanun hükmünde kararname ile kamu görevinden çıkarılan başvurusunun sendika temsilcisi olarak seçilmesi nedeniyle cezalandırılmasının sendika hakkını ihlal ettiği iddiasını değerlendirmiştir. Sendika hakkı ile ilgili olarak Mahkeme, söz konusu hakkın demokratik toplumun varlığından bahsedebilmek için varlığı zorunlu haklardan biri olduğunu ve bu sebeple Anayasa'nın 51 inci maddesinin birinci fıkrasında hiç kimsenin sendika üyeliğinden ayrılmaya zorlanamayacağını düzenlendiğini, ardından aynı maddenin üçüncü fıkrasında söz konusu hakkın *"kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir."* hükmüne yer verildiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, sendika üyelerinin herhangi bir baskı altında olmaksızın hak ve çıkarlarını en iyi şekilde korumalarını güvence altına almak için 4688 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinde haklarında kamu görevinden çıkarılmaya ilişkin yargısal süreçlerin devam ettiği kişilerin sendika üyeliklerinin korunacağını ifade edildiğine dikkat çekmiştir. Söz konusu hususlardan hareketle Mahkeme, somut olayda kamu görevinden çıkarılmasına ilişkin olarak hakkında kesinleşmiş herhangi bir yar-

gısal karar bulunmayan ve bu sebeple 4688 sayılı Kanun'un 18 inci maddesi- nin yoruma ihtiyaç bırakmayacak açıklıktaki hükmü uyarınca sendika üyeliği devam eden başvuru hakkında 5253 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinin uygulanması mümkün olmadığı hâlde idari para cezası tesis edilmesinin kanunun açık lafzıyla çelişen bariz bir takdir hatası teşkil ettiği sonucuna ulaşmış ve bu doğrultuda başvuru aleyhine idari para cezası kesilmesine dair işlemin kanuni dayanağının bulunmadığını vurgulamıştır. Mahkeme, sonuç olarak tespit ettiği gerekçelerle Anayasa'nın 51 inci maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Hüseyin Ercan Başvurusu, para. 61-63).

Sendikaya üye olmama özgürlüğü bağlamında Anayasa Mahkemesi, Adalet Mehtap Buluryer başvurusuna ilişkin kararında sendika üyesi olmadığı için anılan sendika ile idare arasından düzenlenen sözleşmede belirtilen sosyal denge tazminatının başvurucaya ödenmediği, başvurucaunun sendika üyesi olmaya zorlandığı, anılan sendikaya üye olmayanlara ödeme yapılmadığının belirtildiği ve bu bağlamda sendikaya üye olmama özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasını incelemiştir. Mahkeme somut olayda, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak anılan sendikaya üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik aidatının ödenmesinin gösterilmesi ve bu aidatın da üye olanların öde-

diği aidattan yüksek olması nedeniyle sendikaya üye olmama özgürlüğüne yapılan müdahalenin ölçülü olup olmadığı ve sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne müdahale niteliğinde olup olmadığını değerlendirmiştir. Davada "Sosyal Yardım Sözleşmesi" ile verilen sosyal yardımdan faydalanmak için sendika üyesi olma zorunluluğu bulunmadığı, sendikaya üye olmayanların da bu yardımdan yararlanabilecekleri, bunun için anılan sendikanın üyesi olanların ödediği sendikal aidatın sadece iki katının ödenmesi şartı (sözleşmenin 14 üncü maddesinin (a) bendi gereği sendikaya üye olanlardan sözleşmedeki aylık ödenek tutarından %2, üye olmayanlardan aylık %4 kadar kesinti yapılması şartı) bulunduğu dikkate alındığında, bu şartın müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemeyeceği, sosyal yardımdan yararlanmak için anılan sendikaya üye olma zorunluluğunun bulunmadığı ve yalnızca üye olanların ödediği sendika aidatının iki katının ödenmesinin yeterli olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne yönelik orantısız ve makul olmayan bir müdahale olarak değerlendirilemeyeceği ve anılan sendikaya üye olmayanların sosyal yardım sözleşmesinden yararlanmaları için anılan sendikaya üye olanların ödedikleri aidatın iki katını ödemeleri şartının sendikaya üye olmama özgürlüğüne yönelik orantısız bir müdahale olmadığı ve bu bağlamda demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçü-

lülük ilkesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmış ve dolayısıyla sendika özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmiştir (AYM, Adalet Mehtap Buluryer Başvurusu, para. 109-110).

AIHM, Vördur Olafsson/Ízlanda Davası'nda sendika kurma ve ona üye olma hakkının örgütlenme özgürlüğü hakkının özel bir unsurunu oluşturduğunu, bu özgürlüğün kullanılması için seçim hakkının özgürlük kavramına bağlı olduğunu, Sözleşme'nin 11 inci maddesinin negatif örgütlenme özgürlüğünü veya başka bir deyişle bir derneğe üye olmaya zorlanamama olarak kabul edilmesi gerektiğini, bir kişiyi belirli bir derneğe üye olmaya

zorlama her zaman sözleşme anlamında sorun çıkarmasa dahi belirli bir durumda 11 inci madde ile korunan örgütlenme özgürlüğünün özüne zarar veren bir zorlama şeklinin bu özgürlüğe de zarar vereceğini vurgulamıştır. Mahkeme, kişisel otonomi kavramının Sözleşme'deki güvencelerin yorumlanmasının altında yatan bir ilkeyi ifade ettiğini, dolayısıyla bu kavramın 11 inci maddede zımni olarak kabul edilen şahsın seçim hakkının önemli bir sonucu ve bu hükmün negatif unsurunu teyit eden önemli bir unsur olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir (AIHM, Vördur Olafsson/Ízlanda Davası, para. 45-46).

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

BEŞİNCİ BÖLÜM

Kamu Hizmeti Bağlamında
Kamu Görevlilerinin Grev
Hakkının Uygulanabilirliği

V. Kamu Hizmeti Bağlamında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Uygulanabilirliği

Grev hakkının kullanılmasına getirilen sınırlamalar ülkeye ve zamana göre değişebilmektedir. Buna karşın grev hakkının sınırlandırmasında yaygın olarak öne çıkan bazı temel esaslar bulunmaktadır. Yaygın şekilde öngörülen grev hakkı sınırlamaları; grev hakkını kullanacak kişilere, grevle izlenecek amaçlara, grevin sevk ve idaresine, kanuna aykırı olarak grev yapılması halinde greve katılan ve grevi yönetenler hakkında sorumluluğa ilişkin uygulanabilmektedir. Bu bağlamda grev hakkına özel olarak getirilen sınırlamalar; grev kavramının belirlenmesi, grevden önce belirli işlemlere ve sürelerle uyulması, grev hakkının sendikaların öncülüğünde kullanılması zorunluluğunun öngörülmesi, grevin belli bir çerçevede, çalışma ilişkileri kapsamında kalmasını sağlayacak hükümler konulması, kanuni gereklere uymayan kişi ve kuruluşların sorumluluklarının ayrıca düzenlenmesi şeklinde öngörülebilmektedir (Narmanlıoğlu, 1990, s.42-43).

A. Grev Hakkına İlişkin Yaptırımlar

Kamu görevlilerinin grev yapmasına ilişkin olarak 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 260 ıncı maddesinde “Kamu

görevinin terki veya yapılmaması” başlıklı bir suç öngörülmüştür. Söz konusu düzenleme:

“(1) Hukuka aykırı olarak ve toplu biçimde, görevlerini terk eden, görevlerine gelmeyen, görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmayan veya yavaşlatan kamu görevlilerinin her biri hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kamu görevlisi sayısının üçten fazla olmaması halinde cezaya hükmolunmaz.

(2) Kamu görevlilerinin mesleki ve sosyal hakları ile ilgili olarak, hizmeti aksatmayacak biçimde, geçici ve kısa süreli iş bırakmaları veya yavaşlatmaları halinde, verilecek cezada indirim yapılabileceği gibi, ceza da verilmeyebilir.” şeklindedir. Benzer suç, 765 sayılı Mülga Türk Ceza Kanunu'nun 236 ncı maddesinde ““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 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 memuri-

yetten mahrumiyet cezası da hükmolunur.

*Başkaları tarafından alınan karara veya yayınlanan bildirimlere uyarak yukarıdaki fık-
rada yazılı fiilleri işleyen memurlara ve işçi
niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri-
ne de aynı ceza hükmolunur.*

*Bu maddedeki eylemler dernek veya mes-
lek kuruluşları yöneticilerinin bu yönde
aldıkları karar veya yayınladıkları bildirimler
üzerine vuku bulmuşsa, bu kararı alan veya
bildiriyi 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.” şeklinde dü-
zenlenmiştir.*

Mülga kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığının incelendiği kararlardaki de-
ğerlendirmeler, kamu görevlilerinin grev
hakkına ilişkin sorunların çözülmesi açı-
sından katkı sağlayabilecektir. Anaya-
sa Mahkemesi'nin söz konusu hükmün
Anayasa'ya aykırılığını ele aldığı ilk kara-
rında; Anayasa'nın memurlarla ilgili hü-
kümleri arasında memuriyeti terk husu-
suna ilişkin bir düzenleme ve inceleme
konusu hükmün suç saydığı şekildeki bir
eylemi memurlar için hak olarak tanıyan
ve teminat altına alan bir hüküm olma-
dığına göre bu yönün düzenlenmesinin
kanun koyucunun yetkisi içinde oldu-
ğunu, memuriyetini terk eden memur
yerine getirmekle yükümlü bulunduğu
kamu görevini bırakmış olacağından me-
murların diledikleri zaman ve diledikleri
şekilde özellikle birleşerek memuriyetle-

rini terk edebilme hakkına sahip olma-
larının savunulamayacağını, kamu hiz-
metinin aksamadan yürütülebilmesi ve
kamu düzeninin korunmasının memur-
ların memuriyet görevlerini devamlı ve
düzenli bir şekilde yerine getirmelerini
ve bu konudaki usul ve nizama uymala-
rını gerektirdiğini ve buna aykırı davranış
ve eylemlerin niteliğine, önemine, kamu
hizmeti ve düzeni üzerindeki etkisine
göre değişen müeyyidelere bağlanma-
sını da zorunlu kıldığını vurgulamıştır.
Mahkeme, söz konusu kuralın memur-
ların memuriyetlerini terk etmelerini
mutlak surette yasaklamadığını ve ceza-
landırmadığını, bir süre ve amaç gözet-
meksizin üç veya daha çoğunun önce-
den aralarında birleşip karar vererek usul
ve nizam hilâfına memuriyetlerini terk
etmelerini, yani memuriyeti terkin belli
ve sınırlı bir halini suç sayan ve kamu
hizmet ve düzeninin gereği olan bir ceza
hükmü olduğunu, memurların Anayasal
haklarının özüne dokunan bir ölçü ve
nitelik taşımadığını belirtmiş ve Anaya-
sa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir
(AYM, E.1970/11, K.1970/36).

Anayasa Mahkemesi diğer iki kararında,
765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 236
ncı maddesinin 7 Ocak 1981 günlü ve
2370 sayılı Kanun'un 2 nci maddesi
ile değiştirildiğini, 1982 Anayasası'nın
mülga geçici 15 inci maddesi uyarınca
bir dönemin yasama işlemlerinin Ana-
yasa'ya aykırılığı savında bulunulması-
nın yasaklandığını, 12 Eylül 1980 ile 6
Aralık 1983 arasında Anayasa'ya aykırı-

lık savında bulunulamayacağı değil, bu madde yürürlükte kaldıkça bu tarihler arasında yapılan düzenlemelere karşı aykırılık savında bulunulamayacağı ön-görüldüğünü, nitekim tersine düşünce geçerli olsa idi maddenin Anayasa'ya konmayacağını ifade etmiştir. Mahkeme, bu hususların hukuk devleti ilkesine uygun biçimde yargı denetimine açılmasının Anayasa'ya aykırılık savında bulunma ve inceleme yasağının kaldırılmasına bağlı olduğunu, bu çözümün de Anayasa'nın 87 nci maddesi uyarınca doğrudan yasama organının görev ve yetkisi kapsamına girdiğini ifade etmiş ve sonuç olarak söz konusu kural hakkında Anayasa'ya aykırılık savında bulunulmasına Anayasa'nın geçici 15 inci maddesi olanak vermediğinden itirazın başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddedilmesine karar vermiştir (AYM, E.1997/23, K.1997/34; AYM, E.1998/52, K.1998/75). Mahkeme, söz konusu hükme ilişkin son iki kararında ise 765 sayılı Kanun'un 26 Eylül 2004 günlü ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile yürürlükten kaldırıldığını, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 260. maddesi ile kamu görevinin terki veya yapılmaması suçunun yeniden düzenlenerek 765 sayılı Yasanın 236 ncı maddesinde öngörülen cezanın alt sınırı dört ay yerine üç ay olarak saptandığını, para cezasının da kaldırıldığını, ayrıca eylemlerin münhasıran memurların mesleki ve sosyal güvencelerine ilişkin olması durumunda cezanın indirilebileceği ya da hiç ceza verilmeyebileceğinin öngörüldüğünü

belirtmiştir. Mahkeme bu bağlamda yeni düzenlemenin sanıkların lehine olmasından dolayı 765 sayılı Kanun'un 236 ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına ilişkin istem hakkında karar vermesine yer olmadığına karar vermiştir (AYM, E.2002/54, K.2008/43; AYM, E.2002/71, K.2008/44). 5237 sayılı Kanun'un 260. maddesinde yer alan düzenlemenin mülga düzenlemeden daha lehe olduğunun belirtilmesi açısından son iki karar, önem taşımaktadır.

Devlet memurlarının grev yapması ve toplu eylemlere katılması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 26 ve 27 nci maddeleri kapsamında yasaktır. *"Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı"* başlıklı 26 ncı maddeye göre *"Devlet memurlarının kamu hizmetini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketler bulunması yasaktır."* *"Grev yasağı"* başlıklı 27 nci madde ise *"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."* şeklindedir.

Disiplin suçlarının düzenlendiği 125 inci madde kapsamında özürsüz olarak greve gelmemek şeklindeki fiillere disiplin cezası verileceği öngörülmüştür. Bu bağlamda özürsüz olarak bir veya iki gün

göreve gelmeme durumunda aylıktan kesme cezası, 3-9 gün göreve gelmeme durumunda kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ve özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmeme durumunda ise devlet memurluğundan çıkarma cezası verileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar bu düzenleme, ilk bakışta grev hakkıyla ilişkisiz gibi düşünülse de idari uygulamada greve katılan memurların özürsüz olarak göreve gelmedikleri şeklinde bir değerlendirme mevcuttur. Bununla beraber 657 sayılı Kanun'un 125 inci maddesinde *"İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak"* devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiiller arasında sayılmıştır. 657 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinde yer alan genel ve kesin nitelikli grev yasağı ile 125 inci maddesi uyarınca grev yasağının devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla yaptırıma bağlanması, başta Avrupa Birliği düzenlemeleri olmak üzere uluslararası düzenlemelere aykırıdır (Gülmez, 2001-2002, s.23; Gülmez, 2003, s.270; Gülmez, 2005, s.51; Gülmez, 1996, s.186).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin eski kanun olan 624 sayılı Kanun'un *"Yasak faaliyetler"* başlıklı 14 üncü maddesinin (f) bendi uyarınca

devlet personeli teşekküllerinin grev teşebbüs ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunamayacakları öngörüldüğü daha önce de belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmün Anayasa aykırı olduğu iddiasını iki ayrı kararında incelemiş ve iptal talebini reddetmiştir. Mahkeme ilk kararında; 1961 Anayasası'nın 46 ncı maddesinde işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceğine ilişkin düzenlemeden hareketle devlet personelinin kuracakları mesleki teşekküllerin, mensuplarının kamu hizmeti ile görevli bulunmaları itibarıyla sendikacılıktan beklenen sonuçlardan yararlanma bakımlarından işçilerin benzeri teşekküllerine nazaran farklı ve kamu hizmetinin gerektirdiği bazı kayıt ve şartlarla sınırlı olabileceğinin şüphesiz olduğuna dikkat çekmiştir. Mahkeme, dava konusu kuralın Anayasa'ya aykırılığının incelenirken öncelikle Anayasa'nın devlet personeline grev hakkı tanıyıp tanımadığının tespit edilmesinin gerektiğini, nitekim sendika hakkının grev hakkını kapsamadığını ifade etmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, mensuplarının ortak çıkarlarını korumak amacıyla kurulan mesleki teşekküllerin grev teşebbüsünü ve faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunabilmelerinin üyelerinin grev hakkına sahip olması sayesinde gerçekleştirebileceği için devlet personelinin grev teşebbüs ve faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmış ise kurdukları mesleki teşekkülün böyle bir davranışta bulunmasına hukuki imkan

kalmayacağını ve üyeleri bakımından böyle bir yasaklamada Anayasa'ya aykırılık yoksa mesleki kuruluş için konulan bu yasağın da Anayasa'ya aykırılığının söz konusu olamayacağını vurgulamıştır. Mahkeme, devlet memurları için grevin yasaklanmasında Anayasaya aykırılık bulunmadığı konusunda Anayasa'nın grevi işçiler için bir temel hak olarak kabul etmiş olmasına rağmen memurlar için grevi bir temel hak olarak tanımadığı ve kanun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm koymadığından dolayı incelenen kuralda Anayasa'ya bir aykırılık olmadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, E. 1969/68, K. 1970/34). Mahkeme, ikinci kararında da benzer gerekçelerle söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (AYM, E. 1970/11, K. 1970/36).

Değinilen iki Anayasa Mahkemesi kararında, 657 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinin de Anayasaya aykırılığı incelenmiştir. Söz konusu başvuruda iptali talep edilen kuralın 1961 Anayasası'nın sendika kurma hakkını düzenleyen *"İşçiler ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. Bu hakların kullanılmasında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir. Sendikalar ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz."*

şeklindeki 46 ncı maddesine ve toplu sözleşme ve grev hakkını düzenleyen *"İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir."* şeklindeki 47 nci maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Mahkeme, Anayasa'nın 47 nci maddesinin memur grevine ilişkin yalnız grev yönünden değil, başka bir yönden de memurlarla ilgili bir hükmü ihtiva etmemesi karşısında yorum yoluyla bu maddenin memurlar için grev hakkını da kapsadığı ve yasa koyucuya memurlara grev hakkını tanımak zorunluğunu yüklediğinin kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir. Mahkeme, her ne kadar maddede memurlar için grevi yasaklayan bir hüküm bulunmasa da bu durumdan kanun koyucunun bu alanda Anayasa çerçevesi içinde gerekli gördüğü her düzenlemeyi yapabileceği sonucuna ulaşılabilirliğini, buna karşın kanun koyucunun düzenleme yetkisini kullanırken koyduğu yasaklayıcı bir hükmün Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmadığı gerekçesine dayanılarak Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini, bu nedenle de memurlar için grevi yasaklayan inceleme konusu hükmün Anayasa'nın 47 nci maddesine aykırı olduğu yolundaki görüşün hukuki dayanağının bulunmadığını belirtmiştir. Mahkeme, Anayasa'nın grevi işçiler için kullanılması kanuni bir düzenlemeye bağlı bir temel hak olarak kabul ettiğini ve bu düzenlemeyi yapma

ödevini kanun koyucuya yüklemiş olmasına rağmen memurlar için grevi bir hak olarak teminat altına almamış ve kanun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm koymadığını ifade etmiştir. Mahkeme, Anayasa'daki genel ilkelerin ya da temel hakların memurlar için grevi de bir temel hak olarak kapsadığı görüşünün tutarsızlığı karşısında memurlar için grevin yasaklanmış olmasının onların bir kişi olarak mevcut temel haklarının özüne dokunduğu çünkü bu haklardan yararlanmalarına engel teşkil ettiği görüşünün de dayanıksız kaldığı, ayrıca memurluk sıfat ve alakasından doğmayan haklar bakımından grevin bir vasıta olarak kullanılmasının söz konusu olamayacağı şeklinde değerlendirme yapmıştır. Mahkeme, Anayasa'da memurlar için grev hakkının tanınmamış olmasının kanun koyucunun grevi yasaklayan bir hüküm getirmesine engel olamayacağını ve bu çeşit eylemleri önlemenin ve yaptırıma bağlama ihtiyacının bunu zorunlu kıldığını belirtmiştir (AYM, E. 1969/68, K. 1970/34). Mahkeme, ikinci kararında da benzer gerekçelerle söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (AYM, E. 1970/11, K. 1970/36).

87 sayılı ILO Sözleşmesi metninin yorumlanması ve uygulanmasını denetleyen ILO denetim organlarının kararlarına göre grev hakkı, ilke olarak tüm çalışanlar için güvenceye alınmıştır. Dolayısıyla 657 sayılı DMK ile 5237 sayılı TCK'de yer alan grev yasağına ilişkin hükümlerin değiştirilmesi, Türkiye'nin uluslararası

yükümlülüklerinin bir gereğidir (Gülmez, 2001a, s.15; Gülmez, 2003, s.267).

Anayasa Mahkemesi, Tayfun Cengiz Başvurusu'na ilişkin kararında başvurunun üyesi olduğu sendikanın tüm Türkiye'de yaptığı göreve gelmeme çağrısına katılarak görevine gelmediği için mazeretsiz olarak göreve gelmemesi gerekçeyle hakkında verilen uyarıma cezasının hak ihlali niteliğini değerlendirmiştir. Mahkeme, bu kararında AİHM'in yaptığı incelemeye benzer bir sistematikte değerlendirme yapmıştır. Bu doğrultuda başvurana verilen disiplin cezasını sendika hakkına yönelik bir müdahale olarak kabul etmiştir. Söz konusu müdahalenin kanunilik ölçütünü 657 sayılı DMK'nın 26 ncı maddesi ile 125 inci maddesinin karşıladığını belirten Mahkeme, sendika üyelerinin idarenin olağan uygulaması ile idari yargının yerleşmiş içtihatlarında sendikal faaliyet dahilinde göreve gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığının kabul edildiğine ve disiplin soruşturması açılmadığına değinmiştir. AİHM'in Kaya ve Seyhan/Türkiye ve Karaçay/Türkiye kararlarına da atıfta bulunan Mahkeme, söz konusu uyarı cezası her ne kadar hafif bir ceza olsa da *"toplumsal bir ihtiyaç baskısına tekabül etmemesi"* ve *"demokratik bir toplumda gerekli olmadığı"* sonucuna varmış ve başvurunun sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme ayrıca, *"... Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda*

olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamaktadır. Ne var ki sendika üyelerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri halinde mazeret izinli sayılacakları yönündeki yerleşik hale gelen idari yargı içtihatlarına rağmen, idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemeleri bulunmamaktadır. Bu sebeple mevcut başvurudaki gibi durumlarda sendika hakkını kullanan kişilerin disiplin soruşturması tehdidi altında kaldıklarını not etmek gerekir.” şeklinde değerlendirme yapmıştır. Kamu görevlisi olan öğretmenlerin grev hakkı bağlamında Mahkeme, bir sendikal eylemin tümüyle yasaklanması veya gerçekleştirilmesinin ağır koşullara bağlanması hakkın özüne zarar vermesi muhtemel olmakla birlikte mevcut başvurudaki gibi sendika üyelerinin iş bırakma türü eylemlere katılmasına ilişkin yasal düzenlemeler ve yasal düzenlemelere bağlı olarak genel düzenleyici işlemler yapmanın yasama ve yürütme organlarının takdirinde olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme somut olayda başvurusunun bir devlet okulunda öğretmen olduğu göz önüne alındığında devlet memurlarının bu haktan bütünüyle mahrum bırakılmayacakları, demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı sektörlerde sendikal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesinin mümkün olduğu, ancak verilen ceza hafif olsa da başvuru gibi sendikaya üye kişileri çıkarlarını savun-

mak amacıyla yapılan meşru grev veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahip olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur (AYM, Tayfun Cengiz Başvurusu, para. 40-63).

Anayasa Mahkemesi’nin grev hakkının ihlal edildiğine ilişkin diğer bireysel başvurularda “*emsal*” niteliğinde kullandığı bu karar, ILO Sözleşmeleri, Avrupa Sosyal Şartı ve AİHM içtihatlarına atıfta bulunması açısından da oldukça önemli bir karardır. Anayasa Mahkemesi benzer başvurulara ilişkin verdiği kararlarında da Tayfun Cengiz başvurusuna ilişkin vermiş olduğu kararda belirlediği temel ilkeler üzerinden değerlendirme yapmış ve aynı doğrultuda kararlar vermiştir. Benzer başvurular bağlamında üyesi olduğu sendikanın tüm Türkiye’de yaptığı göreve gelmeme çağrısına katıldığını ve sevk alarak görevine gelmediğini, ancak mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle ders ücretinin kesilmesi cezası verildiğini, sendikal faaliyetlere katılması nedeniyle ceza verilmesinin toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin anayasal haklarını ihlal ettiğini ileri süren Abidin Aydın Tüfekçi başvurusunda Mahkeme, her ne kadar hafif bir ceza olsa da şikayet edilen ders ücretinin kesilmesi cezasının “*zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan*” kaynaklanmaması nedeniyle “*demokratik toplumda gerekli olmadığı*” gerekçesiyle başvurusunun Anayasa’nın 51 inci maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Abidin Aydın Tüfekçi Başvurusu,

para. 60).

Öğretmen olan başvurunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine iki gün göreve gitmemesi nedeniyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasının Anayasa Mahkemesi tarafından ele alındığı Ahmet Parmaksız başvurusunda da Tayfun Cengiz başvurusuna ilişkin karara atıf yapılmıştır. Bu bağlamda Mahkeme, söz konusu başvuruda örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalenin başvurunun örgütlenme özgürlüğünü aşırı derecede sınırlamadığı ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamaya yönelik meşru amaç karşısında başvurucuya alt sınırdan verilen aylıktan kesme cezasının orantısız olmadığı sonucuna ulaşmış ve bu doğrultuda disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahale demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğundan Anayasa'nın 33 üncü maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediği yönünde hüküm kurmuştur (AYM, Ahmet Parmaksız Başvurusu, par. 92-93). Benzer bir olaya ilişkin Dilek Kaya başvurusunda öğretmen olan başvurunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine bir gün göreve gitmemesi nedeniyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiası ileri sürülmüştür. Mahkeme söz konusu başvuruda; disiplin cezasının sebebini teşkil eden eylem ülkenin iç siyasetine ilişkin sosyo-politik unsurların ağırlıkta olduğu bir amaca yönelik olup eylemin

konusunun sendikaların çekirdek faaliyet alanında kalmadığını, eylemin anılan amacı ile bir gün iş bırakma şeklindeki niteliği dikkate alındığında yapılan müdahalede devletin takdir marjının daha geniş olduğunu ve bu nedenle sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatleriyle doğrudan ilgili olmayan ve politik yönü ağır basan bir amaçla işe gitmemek şeklinde bir eylemin yol açacağı sonuçlara devlet idaresinin ve toplumun katlanmasını gerektiren bir sebep bulunmadığını belirtmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğundan hareketle Anayasa'nın 33 üncü maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir (AYM, Dilek Kaya Başvurusu, para. 62-64).

Kamu görevlisi olan başvuru sahiplerinin üyesi oldukları sendikanın çağrısı üzerine bir gün göreve gelmemeleri nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmalarının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasının incelendiği Filiz Koçak Demir ve diğerleri başvurusunda Mahkeme, Ahmet Parmaksız ve Dilek Kaya başvurularına benzer şekilde disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğundan Anayasa'nın 33 üncü maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir (AYM, Filiz Koçak Demir ve diğerleri Başvurusu, para.

62-63). Benzer bir başvuru olan Tayyip Akbudak başvurusuna ilişkin olarak Mahkeme, kamu görevlisi olan başvuru-cunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine iki gün göreve gelmemesi nedeniyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasının ileri sürülmesine karşılık disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğundan Anayasa'nın 33 üncü maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir (AYM, Tayyip Akbudak Başvurusu, para. 74-75).

Danıştay da bazı kararlarında AİHM'nin Kaya ve Seyhan Türkiye kararı ile Anayasa Mahkemesi'nin Tayfun Cengiz başvurusuna ilişkin kararına atıf yapmıştır. Bu bağlamda Danıştay; bağlı olduğu sendikanın aldığı karar uyarınca iş bırakma eylemine katılan davacıların göreve gelmeme eyleminin "sendikal faaliyet" kapsamında kabul edilmesi gerektiği değerlendirmesinde bulunmuş ve davacıların bu fiillerden dolayı almış olduğu disiplin cezalarının hukuka uygun olmadığına karar vermiştir. Danıştay kararında "... Davacının üyesi bulunduğu sendikanın ve sendikanın bağlı olduğu konfederasyonun aldığı kararlar uyarınca gerçekleştirilen göreve gelmeme eyleminin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeceğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle tesis edilen dava konusu işlemde ve bu işleme kar-

şı açılan davada uyuşmazlığın özünü oluşturan dava konusu disiplin cezasının hukuki denetimi yapılmaksızın, sendikanın ve konfederasyonun aldığı kararın denetimi yapılarak davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir." şeklinde değerlendirme yapmıştır (Danıştay 12. Dairesi, E: 2016/2488, K: 2016/5547; E: 2016/3992, K: 2016/5844).

Olağanüstü hâl döneminde kamu makamlarının toplantı ve gösterilere ilişkin kararlarına uymayarak çeşitli toplantılara katılan başvuru-cular hakkında emre aykırı hareket ettikleri gerekçesiyle idari para cezası uygulanmasının toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkını ihlal ettiği iddiasının konu edildiği Adnan Vural ve diğerleri başvurusuna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı, kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı bakımından önemlidir. Mahkeme, söz konusu başvuruda başvuru konusu yasaklama ve izne bağlama kararları uyarınca verilen idari para cezalarının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı ve Anayasa'nın 13 üncü maddesine aykırılık teşkil ettiği sonucuna varılmıştır. Mahkeme, başvuruyu ayrıca anılan müdahalelerin olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin kullanımının durdurulmasını ve sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasa'nın 15 inci maddesi kapsamında meşru olup olmadığının incelenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Söz konusu inceleme sonucunda Mahkeme, başvuru konusu toplantılarda herhangi bir şiddet

olayı yaşandığının da tespit edilmediğini ve valilik tarafından uygulanan keyfi uygulamalara yol açabilecek yasaklama kararlarının somut olayda hiçbir şekilde olağanüstü hâlin gerektirdiği ölçüde olmadığını belirtmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, Ankara Valiliğinin başvuru konusu kararlarına aykırı hareket ettiklerinden bahisle başvuru haklarında idari para cezasına hükmedilmesinin olağanüstü hâlin gerektirdiği ölçüde olduğundan bahsedilemeyeceğini ifade etmiş ve bu nedenle Anayasa'nın 15. ve 34 üncü maddelerinin ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Adnan Vural ve Diğerleri Başvurusu, para. 40-63).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin sınırlamaların kanuni dayanağı ölçütü bağlamında Anayasa Mahkemesi, Nigar Hürel ve diğerleri başvurusuna ilişkin kararında önemli değerlendirmeler yapmıştır. Mahkeme, söz konusu başvuruda aile hekimi ve sağlık personeli olarak çalışan başvuru haklarının üyesi oldukları sendikanın aldığı kararlar uyarınca çeşitli tarihlerde mesai ya da nöbet saatlerinde iş bırakma eylemi gerçekleştirmeleri nedeniyle ihtar puanıyla cezalandırılmalarının sendika hakkını ihlal ettiği iddiasını ele almıştır. İsmail Karaca başvurusuna ilişkin verdiği karara atıf yapan Mahkeme, ihtar puanı konusu eylemleri yasal düzeyde belirlemeyen ve bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını yeterli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede

imkân tanımayan Yönetmelik'te yer alan düzenlemeye dayanan müdahalelerin kanuni dayanağının bulunduğundan söz edilmesinin mümkün olmadığını vurgulamıştır. Anayasa Mahkemesi, İsmail Karaca başvurusuna ilişkin kararında kamu görevlisi başvuru haklarına olay tarihlerinde yürürlükte bulunan tüzük hükümleri kapsamında uygulanan disiplin cezasının tüzükle düzenlemeye cevaz veren dayanak kanun maddesinin Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edildiği gerekçesiyle kanunilik yönünden ihlal kararı vermiştir (AYM, İsmail Karaca Başvurusu, para. 60-67). Nitekim yönetmeliğin kanuni dayanağı niteliğindeki ibarenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğini belirten Mahkeme, iptal gerekçesinin Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü ve temel hakların sınırlandırılmasına dayanak olan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının sözleşmelerinin feshini gerektiren nedenlere ilişkin olarak genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, sözleşmenin feshini gerektiren durumlar genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden, ilgili hususların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılması suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanıdığına ve bu itibarla ilgili ibarenin yasa yetkisinin devredilemezliği ilkesine aykırılık olduğunu vurgulamıştır (AYM, E.2022/43, K.2022/81, 21/06/2022). Bu bağlamda Mahkeme, başvuru hakkının sendika hakkına yapılan müdahalenin düzenlendiği 5258 sayılı Kanun'un 8

inci maddesi⁹ ile Yönetmelik'in 14 üncü maddesi¹⁰ ve 2 No'lu cetvelinin maddi anlamda kanunilik koşulunu karşılayacak biçimde erişilebilir, öngörülebilir ve belirliliği olmadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, Nigar Hürel ve Diğerleri Başvurusu, para. 23-25).

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlisi olan başvuru-*ci*nin bir mesajlaşma grubunda *"Barış şehitlerimiz için yaşamı durduruyoruz. 12-13 Ekim'de grevdeyiz! Faşizme inat, savaşa inat barış"* ifade-*leri*ni içeren afişi *"Pazartesi ve salı günleri ders olmayacak"* notuyla paylaştığı grev çağrısı niteliğindeki afiş ve yazı nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasının ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkin başvuruya ilişkin kararında önemli

değerlendirmelerde bulunmuştur. Mahkeme söz konusu kararında; başvuru-*cunun* eylemiyle tabi olduğu devlet memurluğu statüsünün sağladığı itibar ve güvene aykırı davranarak kamu görevlisinin hakkında disiplin cezasına hükmedilmesini gerektirecek davranışlardan kaçınma yükümlülüğünün gereklerini yerine getirmediği ve bu itibarla uygulanan disiplin cezasının zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme, disiplin cezalarının memurların kariyerleri üzerinde bir tesir bıraktığı gibi kanunlarda yazılı hallerde memur statüsünün sona ermesine de neden olabileceğini, başvuru konusu eylemin ilişkilendirildiği grev yasağının da kanunen bu kapsamda değerlendirildiğini, başvuru konusu eylemin hizmet içi

9 5258 sayılı Kanun'un "Yönetmelikler" başlıklı 8 inci maddesi: "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının çalışma usul ve esasları; çalışılan yer, kurum ve statülerine göre öncelik sıralaması; aile hekimliği uygulamasına geçiş ve nakillere ilişkin puanlama sistemi ve sayıları; aile sağlığı merkezi olarak kullanılacak yerlerde aranacak fiziki ve teknik şartlar; meslek ilkeleri; iş tanımları; performans ve hizmet kalite standartları; hasta sevk evrakı, reçete, rapor ve diğer kullanılacak belgelerin şekli ve içeriği, kayıtların tutulması ile çalışma ve denetime ilişkin usul ve esaslar, Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." şeklindedir.

10 Yönetmelik'in "Sözleşmenin ihtaren sona erdirilmesi" başlıklı 14 üncü maddesi: "(1) Ek (2)'de yer alan fiilleri işleyen sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine ve ilgili durumlarda aile sağlığı elemanlarına, tespitin mülki idare amirleri ve il sağlık müdürleri veya bunların görevlendireceği personelce yapılması hâlinde vali tarafından, tespitin Bakanlık tarafından yapılması hâlinde Bakanlıkça, fiillerine karşılık gelen ihtar puanları uygulanmak suretiyle doğrudan yazılı ihtar yapılır. Bakanlıkça yapılan ihtarlar, işlem yapılmak üzere ilgili valiliğe bildirilir.

(2) İlgili aile hekimi ve aile sağlığı elemanı, valinin verdiği ihtarla karşı, tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde il disiplin kuruluna, Bakanlığın verdiği ihtarlarla karşı ise yüksek disiplin kuruluna itirazda bulunabilir. İtiraz mercileri otuz gün içinde itirazı inceleyerek karara bağlar ve kararı ilgisine yazılı olarak bildirir.

(3) Bir sözleşme dönemi içinde, verilen ihtar puanlarının yüz puana ulaşması hâlinde sözleşme, ilgili vali tarafından sona erdirilir.

(4) Sözleşmeleri ihtaren sona erdirilen aile hekimi ve aile sağlığı elemanları, bir yıl süreyle yeniden sözleşme imzalamak üzere talepte bulunamaz.

(5) Bir sözleşme dönemi içinde ihtar puanlarının yüz puana ulaştığının, sözleşme dönemi sona erdikten sonra tespit edilmesi hâlinde, tespit tarihinde geçerli olan sözleşme sona erdirilir.

(6) İhtarı gerektiren fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren en geç iki ay içinde gerekli işlem başlatılır. En geç iki ay içinde gerekli işlemlerin başlatılmaması, gerekli işlemlerin altı ay içinde sonuçlandırılmaması veya ihtarı gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde ihtar verilmemesi hâlinde, ihtar verme ve devamında sözleşmeyi sona erdirmeye yetkisi zımneni uğrar." şeklindedir.

işleyişe etki ettiği kabul edilerek başvurunun eyleminin konusu bağlamında görece en hafif ceza olan aylıktan kesme cezası ile cezalandırıldığı gözetildiğinde müdahalenin orantısız olmadığını belirtmiş ve sonuç olarak hak ihlali bulunmadığına karar vermiştir (AYM, Emre Kaya Başvurusu, para. 17-19).

Kamu görevlisi başvurusunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine göreve gitmemesi ve katıldığı basın açıklamasında attığı sloganlar nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasının ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasının incelendiği Okan Balcı ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası başvurusuna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı, grev hakkı ile ifade özgürlüğü arasındaki bağlantı açısından önemlidir. Söz konusu kararda Mahkeme, yerleşik kararlarına atıf yaparak başvurusunun eylemiyle özürsüz olarak göreve gelmemenin ötesinde katıldığı basın açıklaması ve attığı sloganlarla asli görevi olan eğitim-öğretim faaliyetlerini kasıtlı olarak yerine getirmeyerek kamu görevlisinin hakkında disiplin cezasına hükmedilmesini gerektirecek davranışlardan kaçınma yükümlülüğünün gereklerine aykırı davrandığı ve bu itibarla uygulanan disiplin cezasının zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği sonucuna ulaşmıştır. Bu bağlamda Mahkeme, başvurusunun ifade özgürlüğüne yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğuna ve Anayasa'nın 26 ncı maddesinin ihlal edilmediğine karar vermiştir (AYM, Okan

Balcı ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası Başvurusu, para. 17-20).

Tonguç Özkan ve diğerleri başvurusuna ilişkin kararda Anayasa Mahkemesi, bir trenin sefere çıkmasını engelleyen başvurularda disiplin cezası verilmesi nedeniyle toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlal edildiği iddiasını değerlendirmiştir. Mahkeme, somut olayda sendika kararında belirtilen iş bırakma eylemi bağlamında trenin fiilen engellenmesi şeklindeki eylemin amaçları, seçilen protesto yönteminin niteliği ve her iki yargılamadaki tespitler göz önüne alındığında iş bırakma eyleminin sonuçlarından bağımsız olarak eylemin sonuçlarının toplantı hakkının yol açabileceği ve katlanılması gereken belli bir düzeye kadar olan karışıklıktan öteye geçtiği, başkalarının haklarının engellenmesi noktasında ağır bir külfete yol açtığını belirtmiştir. Mahkeme, bu doğrultuda sendika kararında belirtilen iş bırakma eyleminin sınırlarını aşan bu eylemleri nedeniyle başvurularda disiplin cezası verilmesi şeklindeki müdahalenin kamu düzeninin korunması amacı bakımından zorunlu bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiğini ifade etmiştir. Mahkeme kararında ayrıca eylemin amacı ve niteliği ile verilen disiplin cezası birlikte dikkate alındığında müdahalenin kamu düzeninin korunması meşru amacıyla orantılı olduğu sonucuna ulaşılmış ve bu hususlar doğrultusunda şikayet edilen disiplin cezasının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu için

başvurucuların Anayasa'nın 34 üncü maddesinde güvence altına alınan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlal edilmediğine karar verilmiştir (AYM, Tonguç Özkan ve diğerleri başvurusu, para. 50-51).

İsmail Aslan ve diğerleri başvurusuna ilişkin kararında Mahkeme, başvurucuların Anayasa'nın 51 inci maddesinde güvence altına alınan sendika haklarının ihlal edildiği yönünde hüküm kurmuştur. Söz konusu başvuruda Mahkeme, başvurucuların eylem yaptıkları 16/12/2009 tarihinden dört gün önce, 12/12/2009 tarihinde KESK Yönetim Kurulunca eylem kararı alındığına, eylem günü tüm ülkede duyurulduğu hâlde idare tarafından herhangi bir önlem alınmadığına, iş bırakma eylemi nedeniyle bazı tren seferlerinin aksadığına ve yolcuların mağduriyetine yol açılmışsa da eylemin başlamasından sonra tren garlarında ve istasyonlarda bekleyen yolcuların idare tarafından temin edilen otobüslerle varış yerlerine ulaştırıldığına dikkat çekmiştir. Bu bağlamda Mahkeme, başvurucuların katıldığı eylem nedeniyle yaşanan mağduriyetin idare tarafından telafi edildiğini ve başvurucuların sendika haklarına göre daha ağır basan bir mağduriyetin yaşanmadığının belirlendiğini, eylem kararının bir gün için alındığı ve eylemin uzun süre işin aksamasına yol açmadığı göz önünde bulundurulduğunda idare tarafından önceden ilan edilen bir günlük eylem nedeniyle ortaya çıkan mağduriyetlerin telafi edilmesinin

idareye katlanılması mümkün olmayan ve orantısız bir yükümlülük getirdiğinin söylenemeyeceğini vurgulamıştır. Mahkeme ayrıca, bir günlük iş bırakma eylemi şeklinde gerçekleştirilen sendikal faaliyetin amacının oluşturulacak toplumsal bir rahatsızlık ile idare nezdinde farkındalık yaratmak olduğu dolayısıyla toplumsal işleyişi önemli ölçüde bozmadığı takdirde birtakım rahatsızlıklara katlanmak gerektiği, bu sebeple iş bırakma eylemi başladıktan sonra ortaya çıkan aksaklıkların giderildiği ve toplumsal açıdan telafi edilemeyecek zararların da doğmadığı somut olayda başvuruculara verilen kınama cezalarının demokratik toplum düzeninde gerekli olmadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, İsmail Aslan ve diğerleri başvurusu, para. 71-73).

Yücel Yaşar başvurusunda ise Anayasa Mahkemesi, başvuru tarafından ileri sürülen üyesi olduğu sendikanın tüm Türkiye'de yaptığı göreve gelmeme çağrısına katılarak görevine gelmediğini, ancak mazeretsiz olarak göreve gelmediği gerekçesiyle kınama cezası verildiğini, sendikal faaliyetlere katılması nedeniyle ceza verilmesinin toplantı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin anayasal haklarını ihlal edildiği iddiasını ele almıştır. Mahkeme, başvurunun görev yapmakta olduğu ulaşım hizmetlerinin bir kamu hizmeti bağlamında özelliklerine değinmiştir. Bu doğrultuda Mahkeme, toplum yaşantısının vazgeçilmez bir parçası olan ulaşım ve ulaştırma sisteminin ekonomik ve sosyal girdileriyle toplumu

sürekli etkileyen bir yapıya ve üretim sürecinin önemli bir parçasını oluşturması ve gerektirdiği önemli yatırımların ekonomide yarattığı etkiler açısından toplumların ekonomik yapıları içinde ağırlıklı bir yere sahip olduğuna dikkat çekmiştir. Mahkeme, devletin temel görevinin ekonomik ve toplumsal gelişmelerin yarattığı ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde ulaşım kapasitesini yaratan, ülke ve toplum çıkarlarına uygun ulaşım sistemlerini kurmak ve koordine etmek olduğunu ve bu sebeplerle bir sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamaların bireysel ve toplumsal hayatın derin bir şekilde etkileyeceğini vurgulamıştır. Somut olayda, ilk derece Mahkemesinin söz konusu eylem nedeniyle bireysel ve toplumsal hayatın etkilenme derecesini değerlendirmesine göre iş bırakma eyleminin başladığı 15/12/2009 tarihinde saat 24:00'de eyleme katılanlar görevli olduğu trenleri, merkezi gar ve istasyonlarda bırakarak trendeki yolcuların mağduriyetine sebep olmuş, bazı personel görevlendirildiği trene gelmemiş, istasyon ve garlarda manevralarda nezaret görevleri olan personel bu görevlerini yapmamış, eylem nedeniyle yük ve yolcu taşıma faaliyetleri aksamış, 11 yolcu treni merkezi gar ve istasyonlarda bırakılmış ve trendeki yolcular mağdur edilmiş, 56 yolcu treni seferi iptal edilmiş, gar ve istasyonlarda bırakılan trenlerdeki yolcuların otobüslerle varış yerlerine ulaştırılmış, trafikte bulunan 17 adet yük treninin muhtelif gar ve istasyonlarda bırakılmış ve trafiği planlanan toplam 35

yük treninin de seferleri iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, devlet memurlarının grev hakkından bütünüyle mahrum bırakılmalarının hakkın özünü zedeleyeceğini, buna karşın başvurunun tren teşkil memuru olarak görev yaptığını, işe gitmeyerek görevini yerine getirmemesi nedeniyle tren seferlerinin yapılamadığını, başka bir deyişle başvurunun işe gelmemesi halinde bazı büro işlerinin aksamasına neden olabilecek bir büro görevlisi olmadığını, yaptığı işi bırakması nedeniyle ulusal ulaşım sisteminin en önemli parçası olan devlet demiryollarının kuruluş faaliyetleri ve ulaşım hizmetlerinin yapılamadığını ve bu doğrultuda başvuruya konu sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamaların bireysel ve toplumsal hayatı derin bir şekilde ve doğrudan doğruya etkilediğini vurgulamıştır. Sonuç olarak Mahkeme, verilen disiplin cezası hafif olsa da başvurucuda olduğu gibi sendikası üyesi olan kişilerin çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru sendikal faaliyetlere veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahip olduğunu, buna karşın başvuruya konu olan kınama cezasının ölçüsüz olduğunun söylenemeyeceğini belirtmiştir. Bu doğrultuda Mahkeme, her ne kadar başvuru benzer eylemlere katılmaktan caydıracak niteliğe sahip olsa da şikayet edilen kınama cezasının “zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan” kaynaklanması nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olduğu” sonucuna varıldığı için başvurunun Anayasa’nın 51 inci maddesinde

güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edilmediğine karar vermiştir (AYM, Yücel Yaşar başvurusu, para. 61-70).

Anayasa Mahkemesi, Fidan Tuncer ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası Başvurusuna ilişkin kararında; kamu görevlisi başvurusunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine müfredat dışı bir konuda ders anlatması nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasının ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasını ele almıştır. Mahkeme, ilk derece mahkemesinin başvurusunun ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasının esasının incelenmesini ve giderim sağlanmasını engelleyen yorumu nedeniyle Anayasa'nın 26 ncı maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğü ile bağlantılı olarak Anayasa'nın 40. maddesinde düzenlenen etkili başvuru hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir (AYM, Fidan Tuncer ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası Başvurusu, para. 13).

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 2013 yılında verdiği bir kararda davacının üyesi olduğu sendikanın kararına uyararak bir gün göreve gelmemesinden dolayı 657 sayılı DMK'nın 125/C-b hükmü uyarınca aylıktan kesme cezası ile cezalandırılması işleminin iptali talebini incelemiştir. Bu inceleme sonucunda Mahkeme, Anayasa'nın 90 ıncı maddesine, dolayısıyla AİHS'nin 11 inci maddesine ve AİHM'nin Kaya ve Seyhan/Türkiye kararına da atıfta bulunmuş ve davacının sendikal faaliyet gereği göreve gelme eyleminin “özürsüz olarak bir veya iki

gün göreve gelmemek” fiili kapsamında değerlendirilemeyeceğini vurgulamıştır. Sonuç olarak Mahkeme, sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak sayılması gerektiğinden verilen cezayı hukuka aykırı bulmuştur (DİDDGK, E: 2009/1063, K: 2013/1998). DİDDK'nın değinilen kararında Anayasa'nın 90. maddesi doğrultusunda iç hukuktaki düzenleme ile uluslararası düzenlemeler arasında çatışma olup olmadığının değerlendirilmesi eleştiri konusu olmuştur (Gülmez, 2010, s.199-201).

Danıştay 12. Dairesi; bazı kararlarında AİHM'nin Kaya ve Seyhan/Türkiye kararına da atıf yaparak, üyesi olunan sendika kararı doğrultusunda göreve gelmemek şeklindeki eyleme katılmanın “*kabul edilebilir bir mazeret*” niteliğinde olduğuna ve dolayısıyla bu fiillere yönelik verilen disiplin cezalarının hukuka uygun olmadığına karar verilmiştir (Danıştay 12. Dairesi, E: 2012/11297, K: 2015/4815; E: 2013/5972, K: 2013/9647). Ayrıca Danıştay başka kararlarında da yine AİHM'nin Kaya ve Seyhan/Türkiye kararlarına atıf yaparak üyesi olunan sendika kararı doğrultusunda göreve gelmemek şeklindeki eyleme katılmanın “*sendikal faaliyet*” kapsamında olduğuna ve dolayısıyla bu fiillere verilen disiplin cezalarının hukuka uygun olmadığına karar vermiştir. Mahkeme, “... *davacının üyesi bulunduğu sendikanın ve sendikanın bağlı olduğu konfederasyonun aldığı kararlar uyarınca gerçekleşen göreve gelmeme ey-*

leminin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeceğinden ve özürsüz olarak greve gelmemek olarak değerlendirilemeyecek olan fiili nedeniyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varıldığından ..." şeklinde hüküm kurmuştur. (Danıştay 12. Dairesi, E: 2012/10829, K: 2016/345; E: 2012/11200, K: 2016/698; E: 2014/3866, K: 2016/1478; E: 2016/5722, K: 2016/5443).

Değinilen yargı kararları doğrultusunda sendika kararı uyarınca bir greve katılmak, disiplin cezası gerektiren bir eylem olmayıp bir "sendikal faaliyet" ve "haklı bir mazeret" olacaktır. Bu toplu eylemler, çalışanların ve sendika üyelerinin "çıkartmalarını koruma" amacı taşıması yönüyle sendikal örgütlerin geniş anlamda eylem ve etkinliklerini düzenleme hakkının da bir gereği niteliğindedir. "Çıkartmaları koruma" amacı, sadece sendika kurma hakkının değil, bir bütün oluşturan sendikal hakların da dayanağını oluşturmaktadır. Bu içtihatlar doğrultusunda mazeret izni verme konusunda yetkili olan kamu yetkililerinin üyesi olduğu sendikanın kararına uyarak bir toplu eyleme katılan kamu görevlilerini kanuni sınırlar çerçevesinde mazeret izinli sayması mümkündür. Bununla beraber mazeret izni konusundaki takdir yetkisinin "sendika üyesi olmayan" kamu görevlileri ile üyesi olmadığı başka bir sendikanın kararına uyarak benzer eylemlere katılan kamu görevlileri için kullanılmasının mümkün olup olmadığı tartışmalıdır (Gülmez, 2014, s.199-201).

Bu bağlamda ILO denetim organlarının yerleşik içtihatları uyarınca kamu görevlilerinin katılmasının söz konusu olduğu eylem ve gösterilerin sendika ya da konfederasyon kararlarına dayanması, sendika özgürlüğünün evrensel ilkelere uygun olması ve tüm kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarının korunmasını ve geliştirilmesini amaçlaması şartlarıyla sendikasız ya da başka sendika üyesi kamu görevlilerinin de aynı olanaktan yararlandırılması eşit işlem ve ayrımcılık gözetmeme ilkesinin gereğidir. Bu olanağın yalnızca sendika üyeleriyle sınırlı tutulması, sendikaya üye olmama özgürlüğü ilkesine de aykırı düşecektir (ILO Uluslararası İşçi Konferansı, 2012: 46-65; 2013: 15 vd.). Nitekim Danıştay, AİHM tarafından verilen (Urcan vd.) Türkiye kararına atıf yaparak sendikanın aldığı karar doğrultusunda kamuda çalışan eğitimcilerinin koşullarının iyileştirilmesi adına bir günlük ulusal greve katılmaları nedeniyle kendilerine para cezası verilen ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruda bulunan öğretmenlerden birinin olayın meydana geldiği dönemde ...-Sen Sendikasına üyesi olmadığına ve mağdur sıfatının bulunmadığına ilişkin itiraz reddedilerek, tüm başvurular için uygulanan yaptırımların "demokratik bir toplum için gerekli olmadığı", bu durumda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11 inci maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaştığını vurgulamıştır. Bu bağlamda Danıştay, kamu görevlisinin üyesi olmadığı sendikanın kararına uyarak sendikal eyleme destek olmak amacıyla gerçekleştir-

şen göreve gelmeme eyleminin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabülünün gerekeceği, özürsüz olarak göreve gelmemek fiili kapsamında değerlendirilemeyecek olan fiili nedeniyle kamu görevlisine disiplin cezası verilmesinin hukuka uygun olmadığına karar vermiştir (Danıştay 12. Dairesi, E: 2018/1405, K: 2021/1787).

Kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında uluslararası düzenlemelerde kişi ve sunulan kamu hizmeti yönünden birtakım sınırlamalar söz konusu olmaktadır. Kişi yönünden sınırlamalarda en çok göze çarpan meslek grupları, silahlı kuvvetler ve polisler olup, kamu hizmeti yönünden sınırlama açısından *“temel kamu hizmetleri”* kavramı gündeme gelmektedir (Gülmez, 1996, s.138).

B. Kişi Yönünden Sınırlama

87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9 uncu maddesi *“Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.”* Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11 inci maddesinin ikinci fıkrasında ise *“Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu*

madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.” şeklinde bir sınırlama mevcuttur. Benzer şekilde, Avrupa Sosyal Şartı'nın *“Örgütlenme Hakkı”* başlıklı 5 inci maddesinde *“Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri için hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla veya düzenlemelerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar veya düzenlemelerle saptanır.”* şeklinde bir sınırlama yer almaktadır. Bu konuda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 8 inci maddesinin ikinci fıkrası; *“Bu madde, sözü edilen hakların, silahlı kuvvetler, polis ya da devlet yönetiminin mensupları tarafından kullanılmasına yasal kısıtlamalar getirilmesine engel olmaz.”* şeklinde bir düzenleme içermektedir. Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme açısından ise 22 nci maddenin ikinci fıkrasında *“Bu hakkın kullanılmasına, yasalara uygun olarak konulmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği, kamu düzeni bakımından ve kamu sağlığının, genel ahlakın korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka sınırlama getirilemez. Bu madde, silahlı kuvvetler ya da polis teşkilatı mensuplarına bu hakkın kullanılmasında yasal sınırlamalar konulmasını engellemez.”* şeklinde daha geniş kapsamlı bir sınırlama imkanı yer

almaktadır. Uluslararası sözleşmelerde yer alan bu istisnai düzenlemeler kapsamında söz konusu olan kanuni kısıtlamalar dayatma imkanı; sendika ve grev haklarının daha ayrıntılı ve özel şartlara tabi tutulması yetkisini içermekte ve dolayısıyla kesin bir yasaklama yetkisini mümkün kılmamaktadır (Gülmez, 1996, s.138, 172-173).

“Devlet yönetimi mensupları” hususunda ILO denetim organlarının kararlarına göre ulusal mevzuat kapsamındaki memur veya kamu görevlisi tanımları ile bunlara ilişkin kriterler belirleyici olmayıp, kamu görevlilerinin yerine getirdiği işlevlerin niteliği ve üstlenilen işlevlerin kamu gücü veya devlet otoritesi kullanılmasını gerektirip gerektirmediği önemli olacaktır. Bu bağlamda öğretmenler, petrol tesislerinde, bankalarda, anakent taşımacılık işletmelerinde çalışanlar, kısacası “temel hizmet” niteliği taşımayan görevlerde bulunanlar, bu kapsama girmemektedir. Bu noktada temel kural olan grev hakkına getirilmesi söz konusu olan bir istisna niteliğinde olan grev yasağı kapsamına giren “devlet yönetimi mensupları” kavramı dar yorumlanmalıdır. Grev yasağı; kamu gücünün organları olarak hareket eden kamu görevlilerine veya aksaması halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, güvenliğini veya sağlığını tehlikeye sokacak hizmetlerle sınırlı uygulanmalıdır. Gülmez (1996), devlet yönetimi kavramını, merkez yönetimi bağlamında Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ile Bakan-

lıklar ile sınırlı tutmak gerektiğini ifade etmiştir (Gülmez, 1996, s.150-151, 173; Kutal, 2010, s.331-332; Görmüş, 2012, s.12-13; Tural, 2013, s.453). Bu doğrultuda grev yasağı kapsamına giren çalışanların sosyal hak ve menfaatlerini koruma amacıyla uzlaştırma, arabuluculuk veya tahkim gibi etkili ve tarafsız barışçıl çözüm yollarıyla sistemin denetlenmesi gereklidir (Kutal, 2008, s.137).

Türk hukuku açısından ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun “Sendika Üyesi Olamayacaklar” başlıklı 15 inci maddesi: “Bu Kanuna göre kurulan sendikalara;

a. **Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı**, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,

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

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

d. Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu

Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, **fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,**

e. Mülki idare amirleri,

f. Silahlı Kuvvetler mensupları,

g. **Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri,**

h. Milli İstihbarat Teşkilâtı mensupları,

i. Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,

j. Emniyet hizmetleri sınıfı ve **emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel,**

k. Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

l. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler,

üye olamazlar ve sendika kuramazlar." şeklinde kişi yönünden bir sınırlama içermektedir. Değinilen düzenleme kapsamında bu denli geniş bir sınırlama yapılmış olması, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9 uncu maddesine aykırı olması açısından ILO denetim organları tarafından birçok kararda eleştirilmiştir (Kutal,

2010, s.334; Gülmez, 2005, s.49; Sütçü, 2008, s.97; Kutal, 2008, s.141). Zira bu sınırlamanın bu kadar çeşitli meslek gruplarını kapsamına almasının dışında, sendika hakkının tamamen yasaklanması da uluslararası düzenlemelere aykırılık arz etmektedir (Görmüş, 2012, s.12). Türkiye'nin de taraf olduğu ILO Sözleşmeleri, devletlere polisler ve silahlı kuvvetlere yönelik sendikal hakların sınırlandırılması için kanuni düzenleme imkanı tanımış olup, sendikal hakların tamamen yasaklanmasını da içeren sınırsız veya mutlak bir yetki tanımamaktadır. Burada ulusal mevzuatlara tanınan yetki, sendikal hakların tamamen yasaklanması olmayıp, sendikal hakların sadece ölçüsünü belirleme ile sınırlıdır (Gülmez, 2007, s.40-41; Kutal, 2008, s.142; Sur, 2012, s.164).

Anayasa Mahkemesi, ayrıca maddenin (a) bendinde yer alan "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı" ifadesini de 30 Eylül 2015 tarihinde iptal etmiş ve böylece söz konusu ifade, madde metninden çıkarılmıştır. Mahkeme, sendikaların üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla üyelerinin üretimden gelen güçlerine dayanarak faaliyet gösteren örgütlü yapılar olduğunu, bireysel olarak zayıf durumda bulunan çalışanların örgütlenmek ve sendikalaşmak suretiyle işveren karşısındaki pazarlık güçlerini artırmakta, gerek hak ve menfaatlerinin korunmasında gerekse sorunlarının çözümünde etkin bir konum elde ettiklerini ve bu bağlamda sendika-

laşmanın sosyal adaletin tesisine hizmet eden önemli bir demokratik araç olduğunu vurgulamıştır. Buna karşın Mahkeme, sendikalaşma olgusunun kurumların çalışma düzenini olumsuz etkileme potansiyeline sahip olduğunu, nitekim bu durumun işin doğasından kaynaklandığını, sadece bu gerekçeyle örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olan sendika kurma hakkının kural olarak ortadan kaldırılmasının demokratik toplum gerekleriyle örtüşmeyeceğini, bununla beraber katı bir disiplin ve hiyerarşik düzen gerektiren kimi mesleklerde çalışma düzeninin bozulmasının kamu düzeninin de telafisi mümkün olmayacak şekilde bozulmasına neden olabileceğinden bu gibi durumlarda kamusal yarara üstünlük tanınarak söz konusu mesleklerle sınırlı olarak sendikalaşmanın yasaklanmasının gündeme gelebileceğini belirtmiştir. Dava konusu kural bağlamında Mahkeme, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendikalaşmasının çalışma düzeni üzerinde yaratacağı etkinin bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını zorunlu kıldığı söylenemeyeceği, nitekim bu kişilerin yürüttüğü hizmetlerde meydana gelebilecek aksamaların yasama organının çalışma düzeni yönünden telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmıyacağı ve TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapan personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılmasının demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımadığı sonucuna ulaşmıştır. AİHM içtihatlarının da bu yönde

olduğunu belirten Mahkeme, Sözleşme'nin örgütlenme hakkını düzenleyen 11 inci maddesinin 2 nci fıkrasının son cümlesi doğrultusunda AİHM'nin Demir ve Baykara/Türkiye kararına atıf yaparak ancak ikna edici ve zorlayıcı gerekçelerin bulunması halinde devletin idare mekanizmasında görev yapan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkına meşru kısıtlamaların getirilebileceğini ifade etmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, TBMM Başkanlığı idari teşkilatında görev yapanların sendika kurma ve sendikalara üye olmalarının yasaklanması suretiyle sendika hakkına yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeni açısından gerekli bir müdahale niteliği taşıması yönüyle söz konusu kuralın Anayasaya aykırı olduğuna ve iptal edilmesi gerektiğine karar vermiştir (AYM, E: 2015/62, K: 2015/84, par. 15-20).

4688 sayılı Kanun 15 inci maddesinin (c) bendindeki *"daire başkanları"* ibaresi ile (d) bendinde yer alan *"fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları,"* ibaresi 13 Eylül 2023 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Mahkeme, söz konusu davada demokratik bir toplumun önemli göstergelerinden birinin çalışma hayatında yer alan grupların ekonomik, sosyal ve çalışma koşullarına yönelik çıkarlarını korumak ve iyileştirmek için özgürce örgütlenebilmeleri olduğunu, Anayasa'nın 51 inci maddesinde yer alan sendika hakkına ilişkin bu güvencenin üyelerini de kapsayacak şekilde sen-

dikal örgütlenmeyi kapsadığını, bir sendikal faaliyetin varlığının ön koşulunun üyelerinin dayanışması olduğunu ve bu nedenle sendika hakkının dayanışma ilkesinin sürdürülmesine ve uygulanmasına zarar veren, hatta bunu imkânsız hâle getiren tedbirlere karşı Anayasal olarak korunduğunu vurgulamıştır. Mahkeme, çalışma hayatının önemli bir parçasını oluşturan kamu görevlilerinin de sendikal hak ve özgürlüklere tam olarak sahip olması gerektiğine, bu durumun tam olarak gelişmediği toplumların demokratik nitelik açısından eksiklikler taşıdığına, ayrıca demokratik bir devlet yapısı içinde tüm kamu görevlilerinin mesleki, ekonomik ve sosyal menfaatlerine dair sorunlarını ve bunlara ilişkin taleplerini örgütlü bir şekilde ifade etmelerini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapmanın devletin yükümlülükleri arasında olduğuna dikkat çekmiştir. Buna karşın Mahkeme, bazı kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerinin yürütülen hizmetin niteliği, sunulan kamu hizmetinin önemi, bir kamu hizmetinin sunulamamasının diğer kişilerin hak ve özgürlükleri üzerindeki etkisi ve kamu görevlilerinin çalıştıkları birimlerin özellikleri gibi hususlar gözetilerek sınırlanabileceğini, ancak bu tür sınırlamalar yerine, bazı kamu görevlilerinin sendika hakkından kategorik olarak mahrum bırakılmasının demokratik toplumda zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşılamayacağını da açık olduğunu vurgulamıştır. Dava konusu kural bakımından Mahkeme, kural kapsamındaki kamu görevlilerinin tek başlarına politika be-

lirleme işlevlerinin bulunmadığını, ayrıca bu kamu görevlilerinin yönetici pozisyonunda olmaları sebebiyle kamu gücünün kullanımına kısmen katıldıkları iddia edilebilirse de kamu gücünün kullanımına katılıyor olmasının bir kamu görevlisinin sendika kurmasının kategorik olarak yasaklanmasını zorunlu kılmadığını ve bu doğrultuda kurallarla bazı kamu görevlileri bakımından sendika hakkının kullanılamaz kılınmasının demokratik toplumda zorunlu bir sosyal ihtiyacı karşılamadığı sonucuna ulaşıldığı için söz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptal edilmeleri gerektiğine karar vermiştir (AYM, E: 2023/92, K: 2023/156, par. 20-26).

Maddenin (g) bendindeki “*Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri*” ifadesi, Anayasa Mahkemesi’nin 10 Nisan 2013 tarihli kararıyla iptal edilerek, madde metninden çıkarılmış ve böylece söz konusu sivil kamu görevlilerinin sendika üye olması ve kurması bu kanun kapsamında mümkün olmuştur. 87 sayılı ILO Sözleşmesi ve AİHM’nin Demir ve Baykara/Türkiye kararına da atıfta bulunan Anayasa Mahkemesi bu ifadenin iptal gerekçesinin asker sayılmayan sivil personele sendika kurma yasağı getirilmesinin askeri disiplinin sağlanması ve korunması açısından zorunlu bir tedbir olarak sayılamayacağı ve yurt savunmasında görev alan üniformalı

askeri personel için geçerli olan askeri disiplin gerekçesiyle sivil personelin sendika hakkından yoksun bırakılmasının demokratik toplum gerekleriyle bağdaşmaması olduğunu ifade etmiştir. Nitekim Mahkeme, demokratik toplum düzeninin sivil personelin çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve özlük haklarının geliştirilmesi gibi bireysel ve ortak menfaatlerinin korunmasına yönelik sendikal faaliyetlerde bulunmasını gerektirdiğini, bu bağlamda Milli Savunma Bakanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmalarının yasaklanmasının demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımadığını vurgulamıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin örgütlenme hakkını düzenleyen 11 inci maddesine ve AİHM'nin Demir ve Baykara/Türkiye kararına atıf yapan Mahkeme dava konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptal edilmesi gerektiğine karar vermiştir (AYM, E: 2013/21, K: 2013/57).

Maddenin (j) bendinde yer alan "... ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel" ifadesi de Anayasa Mahkemesi'nin 29 Ocak 2014 tarihli kararıyla iptal edilerek, madde metninden çıkarılmıştır. İptal başvurusunda (j) bendinde yer alan "*Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilâtında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel,*" ibaresinin tamamının iptal edilmesi talep edilmiştir. Buna karşın Mahkeme söz konusu bentteki "*Emniyet hizmetleri sınıfı*" iba-

resinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiş iken, "*... ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşmasından dolayı iptal edilmesi gerektiğine karar vermiştir. "*Emniyet hizmetleri sınıfı*" ibaresi yönünden Mahkeme, iç güvenliğin sıkı bir hiyerarşik disiplin gerektiren ve icabında şiddet kullanma yetkisi veren, kamu düzeninin tesisi bakımından hayati öneme sahip bir kamu hizmeti olduğunu, bu hizmetin aksamaması, kamu düzeni yönünden telefisi güç ve imkânsız zararların doğmasına yol açabileceğini, toplumun huzur ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları arasındaki hiyerarşi ve disiplinin aşınmasının iç güvenlik hizmetinin aksamasına neden olabilecek temel etkenlerden biri olduğunu, demokratik toplum düzeninin varlığını sürdürebilmesinin önkoşulu olan iç güvenlik hizmetlerinin aksamasından ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinin temini bakımından bu hizmetin asli unsuru olan emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmasının yasaklanmasının kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında başvurabileceği tedbirler arasında yer aldığını ifade etmiştir. Mahkeme ayrıca, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9 uncu maddesi uyarınca Sözleşme'de öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağını ulusal mevzuatla belirleneceği ifade edilerek silahlı kuvvetler ve kolluk mensuplarının sendika kurma haklarıyla ilgili olarak taraf devletlere

takdir yetkisi tanındığını ve bu doğrultuda kanun koyucunun emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının sendika kurmalarının yasaklanmasının gerekli olduğunu değerlendirerek takdirini bu yönde kullanmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Buna karşın “... ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ibaresi yönünden önceki kararlarında olduğu gibi 87 sayılı ILO Sözleşmesi ve AIHM'nin Demir ve Baykara/Türkiye kararına da atıfta bulunan Anayasa Mahkemesi, bu ifadenin iptal gerekçesinin ise sendikalaşmanın iç güvenlik hizmetlerinin asli unsuru olmayan ve kimi teknik ve lojistik hizmetleri yürütmekle sınırlı görev icra eden sivil personelin çalışma disiplini üzerinde yaratacağı etkinin bunların sendika kurma hakkından yoksun bırakılmalarını gerekli kıldığını, nitekim bu hizmetlerde disiplin zafiyeti nedeniyle meydana gelebilecek aksamaların telafisi güç ve imkânsız zararların oluşmasına yol açmadığını, buna karşın iç güvenlik hizmetlerinde doğrudan görev alan emniyet hizmetleri sınıfı mensupları için geçerli olan polis disiplini gerekçesiyle sivil personelin sendika kurma hakkından yoksun bırakılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı gibi bunlara yönelik sendika kurma yasağının kamu düzeninin sağlanması amacına ulaşmada elverişli bir araç olduğunun da söz konusu olamayacağını vurgulamıştır. Sonuç olarak Mahkeme, emniyet teşkilatı kadrolarında görev yapan sivil personelin sendika kurmaları-

nın yasaklanmasının demokratik toplum düzeni açısından meşru ve ölçülü bir müdahale niteliği taşımasından dolayı bentteki “... ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel” ifadesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptal edilmesine karar vermiştir (AYM, E: 2013/130, K: 2014/18).

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı doktrinde, yasak kapsamını görece/kısmen daraltmış olmakla birlikte, “emniyet hizmetleri sınıfı” kapsamındaki personelin tümü için sendika hakkının içeriği ve kişiler yönünden kapsamı gibi konularda ölçünün nasıl belirleneceğine değinmemesi ve “emniyet hizmetleri sınıfı” kapsamındaki dar anlamda polislerin sendika haklarından yararlanması hususunu ele almaması açısından eleştirilmiştir (Gülmez, 2016, s.89-112). Söz konusu karar, özellikle uluslararası düzenlemelerde emniyet mensupları için sendikal hakların tamamen ortadan kaldırılabilirliğine ilişkin herhangi bir ifade yer almamasına rağmen, maddenin (j) bendindeki “emniyet hizmetleri sınıfı” kapsamındaki personele sendika hakkı yasağının Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmesi açısından eleştirilmiştir. Bu yasak, emniyet mensuplarının ağır çalışma koşulları altında görev yapması ve bu nedenle örgütlenerek seslerini duyurmalarının demokratik bir toplumun gereği olması sebebiyle uluslararası düzenlemelere aykırıdır. Zira başta ILO Sözleşmeleri olmak üzere, tüm uluslararası düzenlemelerde emniyet teşkilatı mensuplarının

sendikal haklarının sadece kısıtlanabileceğine ilişkin bir yetki tanınmış olup, tamamen yasaklanması gibi bir durum söz konusu değildir (Uçkan Hekimler, 2015, s.17-20).

Doktrinde Sur (2012) Türk hukukunda kamu görevlisi kavramının geniş anlamda ele alındığını, daraltılan memur ve kamu görevlisi kategorisi dışında kalacak geniş bir çalışan kesiminin grevli bir toplu sözleşme ve sendika hakkına kavuşabilmesinin mümkün olduğunu ileri sürmüştür (Sur, 2012, s.251).

C. Hizmet Yönünden Sınırlama

Grev hakkının kamu hizmetleri yönünden kısıtlaması bağlamında ILO denetim organlarının kararlarına göre; kesintiye uğraması halkın tümünün veya bir bölümünün yaşamını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye koyabilen hizmetlerin temel kamu hizmetleri olduğu ifade edilebilir. Bu noktada grev hakkının yasaklanabileceği temel kamu hizmetlerinin belirlenmesinde esas alınacak kriter; halkın tümü veya bir bölümünün yaşamı, güvenliği ya da sağlığı için açık veya çok yakın bir tehlikenin varlığıdır. Grev yasağı konusunda dar anlamda ve gerçekten temel nitelik taşıyan hizmetlere yönelik saptama yapılmalıdır. ILO denetim organlarının kararları doğrultusunda hastane, elektrik, telefon ve su sağlama hizmetleri, polis, silahlı kuvvetler, cezaevleri ile hava trafiğinin kontrolü hiz-

metlerinin temel hizmetler kapsamında yer aldığı kabul edilebilir. Bununla beraber radyo-televizyon, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, petrol tesisleri ve limanlar, besin maddeleri sağlanması ve dağıtımı, darphane, madenler, devlet basımevi, alkol tuz ve tütün tekelleri yönetimi temel kamu hizmetlerinden sayılmamaktadır (ILO kararlarını Akt. Gülmez, 1996, s.147-151; Kutal, 2010, s.328-332; Sur, 2012, s.164; Görmüş, 2012, s.22; Tatal, 2013, s.453-454). Çek ve Slovak Cumhuriyetleri'nde önemli işletmelerde ve temel hizmetlere ilişkin sektörlerde çalışanların grev hakkı bulunmamaktadır. Bu bağlamda nükleer enerji santralleri veya teçhizatı işleten çalışanlar, yangın ve kurtarma görevlileri, hava trafik kontrolörleri, telekomünikasyon çalışanları grevin hayatı veya sağlığı tehlikeye atabileceği veya mülke zarar verebileceği durumlarda grev hakkını kullanamamaktadır (Erdoğan, 2022, s.186).

ILO denetim organları, çöp toplama hizmetlerinde sürdürülen grevin halkın sağlığını veya güvenliğini tehdit edecek şekilde uzaması halinde yasaklama getirilebileceğini ifade etmiştir (Kutal, 2010, s.331; Sur, 2012, s.165; Tatal, 2013, s.454-455). Ulusal güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması bakımından temel rol oynayan sektör ve görevlerde bulunan kamu görevlilerinin sendikal haklarına getirilecek kanuni sınırlamalar açısından makul gerekçelerin ortaya konulması gerekmektedir. Aksi halde

yapılan kısıtlamaların hakkın özüne dokunması ve orantılılık ilkesine aykırılık oluşturması söz konusu olacaktır (Sütçü, 2008, s.93-94; Çınar, 2012, s.150; Görmüş, 2012, s.19).

Kamu görevlilerinin grev hakkının hizmet yönünden sınırlandırılması bağlamında ILO denetim organları kararlarında belirtilen asgari hizmet kavramına değinmek yararlı olacaktır. Asgari hizmet kavramı; grev döneminde halkın büyük önem taşıyan bazı ihtiyaçlarını sağlama ya yönelik bazı işlerde küçük bir kadronun çalışmaya devam etmesi şeklinde tanımlanabilir. Geniş anlamda asgari hizmet; güvenliğe ve işleyişe ilişkin asgari

hizmeti kapsamaktadır. ILO organlarının kararlarına göre kesintiye uğraması halinde kişinin yaşamı, güvenliği ve sağlığı tehlikeye düşecek işler, dar anlamda temel hizmetlerde olmamakla birlikte grev belli bir kapsam ve süreyi aştığında halkın normal yaşam koşullarını tehdit eden ciddi bir ulusal krize yol açabilecekse ve birincil önem taşıyan kamu hizmetleri asgari hizmet kavramı kapsamında yer almaktadır. Asgari hizmet sağlanması gereken hizmetlere örnek olarak; metro işletmeleri, demiryolları, posta servisi, çöp toplama işleri, para kurumları, bankalar ve petrol sektörü şeklindeki alanlar ifade edilebilir (Tuncay vd., 2023, s.449).

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

ALTINCI BÖLÜM

Karşılaştırmalı Olarak İşçilerin ve
Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı
İle Lokavt Olgusu

VI. Karşılaştırmalı Olarak İşçilerin ve Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı ile Lokavt Olgusu

Kamu görevlilerinin ve işçilerin grev hakkının karşılaştırmalı şekilde ele alınabilmesi açısından kamu görevlileri ile kamu gücü arasındaki statüsel çalışma ilişkisi ve işçiler ile işverenler arasındaki sözleşmesel çalışma ilişkisi ayrımının değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Genel ilkeler çerçevesinde çalışma ilişkileri sistemi; statüsel çalışma ilişkisi sistemi ve sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi şeklinde ikili ayırım temelinde ele alınmaktadır. Söz konusu iki sistem arasındaki fark, iş ya da hizmet ilişkisini kuran hukuksal işlemin niteliğindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Statü ve sözleşme temellerine dayalı çalışma ilişkisi sistemleri; geleneksel olarak içerdikleri hak ve ödevler ile üyelerine sağladıkları yarar ve güvenceler bakımından birbirinden belirgin çizgilerle ayrılmaktadır. Bu yüzden çalışma dünyasının genel olarak iki büyük istihdam ve sosyal koruma sisteminde bölünmüş olduğu kabul edilmektedir. Bu sistemin ilki özü statüde bulunan kamu görevliliği sistemi, diğeri ise özü toplu sözleşme ve iş yasalarında bulunan özel kesim sistemi oluşturmaktadır. Temel anlamda statü ya da sözleşmesel çalışma ilişkisi kamu hukuku - özel hukuk ayrımına ve çalıştırmanın niteliğindeki

farklılığa dayandığı kabul edilebilir (Köse, 2017, s.47-48).

Statü çalışma ilişkisi sisteminin bazı belirgin özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda öncelikle statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlilerinin iş hukuku kurallarından ayrı, özerk hukuksal bir rejime bağlı tutuldukları bir sistem niteliğinde olan ve kamu görevlilerinin kendine özgü kurallarını belirleyen bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin ikinci önemli özelliği, eşitsizlik temeli üzerine kurulmuş olmasıdır. Kamu gücü, tek yanlı olarak hareket etmekte ve son kararı kendisi vermektedir. Bu yüzden statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlisi - kamu gücü arasındaki çalışma ilişkisinin kurulması ile içerik ve yapısını düzenleyen kuralların üretilmesi yönünden otoriter bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin diğer bir özelliği, kamu gücüne tanınan otorite ile kamu görevlilerine tanınan hak ve güvenceler arasında bir denge oluşturmak amacıdır. Buna karşın sistemin kuramsal olarak gerçekleştirmek istediği bu denge, tek yanlı ve otoriter bir yöntemle kurallar oluşturacağından son noktada kamu gücünün öngördüğü türden bir denge olacaktır.

Sözleşmesel çalışma ilişkisinden bağımlı çalışanlardan işçi niteliği taşıyanların çalıştıranla ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü anlatılmak istenilmektedir. Bu sistem, öncelikle bir özel işverenin otoritesi altında çalışma yapan kimseler için söz konusudur. Sözleşmesel çalışma ilişkisini statüsel çalışma ilişkisinden ayıran en önemli kavram sözleşme özgürlüğüdür. İşçi ile işveren arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinde tarafların özgür iradeleri temel ve en üstün unsur niteliğindedir. Sözleşme özgürlüğü ilkesinin sonucu olarak, çalışan ile çalıştıran arasındaki iş ilişkisini kuran ve düzenleyen sözleşmenin kabul edilmesinde tarafların özgür iradeleri dışında hiçbir etkenin rol oynamaması gerekir. Sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi; güncel dünyada sözleşme özgürlüğü ilkesinin toplu düzeyde işlediği bir sistem niteliği kazanmıştır. İş ilişkilerinin bireyselden toplu düzeye aktarılacak daha özgür ve demokratik bir sisteme dönüşmesi, sanayi devriminden bu yana işçi sınıfının vermiş olduğu çetin mücadeleler sonucunda gerçekleşmiştir. Statüsel çalışma ilişkisinden farklı olarak sözleşmesel çalışma ilişkisi daha demokratik nitelikler barındırmaktadır. Nitekim çalışma ilişkisi ve koşulları; özgür ve eşit tarafların iradesinden kaynaklanan kurallarla düzenlenmektedir (Gülmez, 1990, s.135-137).

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde statüsel ve sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemleri arasında etkileşim ve geçişme olgusundan söz edilebilir.

Çalışan ve çalıştıran arasındaki bağımlı çalışma ilişkisi ve koşulların bağlı olacağı kurallar bütünü belirlenmesi konusunda oluşturulmuş bu sistemler, yeni bir değişim sürecine girmişlerdir. II. Dünya Savaşı sonrasında belirginleşen bu evrim, sözleşmesel ve statüsel çalışma ilişkisi sisteminde karşılıklı ve çift yönlü bir etkileşime sebep olmuştur. Geleneksel anlamda statüsel çalışma ilişkisine özgü olduğu düşünülen ve tarihsel olarak da bu sistem içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve güvenceler, sözleşmesel iş ilişkisi sistemine aktarılmaya başlanırken işçi niteliği taşıyan bağımlı çalışanların sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi içinde sahip oldukları kimi sosyal hak ve özgürlükler, statüsel çalışma ilişkisi sistemi içindeki kamu görevlilerini de kapsayacak bir yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Kısacası statüsel çalışma ilişkisi içinde biçimlenen iş güvencesi ve emeklilik gibi öge ve kurumlar sözleşmesel sisteme, buna karşılık temelde işçi sınıfının kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları da statüsel sisteme aktarılmaya başlanmıştır. Böylece şekillendikleri düşünsel temel ve sahip oldukları kurum ve öğeler yönünden geleneksel bağlamda birbirine zıt ve uzlaşmaz nitelikte gözüken iki çalışma ilişkisi sistemi arasındaki sınırın eskisi kadar kalın çizgilerle belirgin olduğunu söylemek olanaklı değildir. Dayandıkları düşünsel temel ve ilkeler yönünden birbirinden belirgin biçimde ayrılan ve bunun sonucu olarak da farklı hukuksal kurallarla çevrilen bu çalışma ilişkileri sistemleri

arasında bir etkileşim ve geçişme söz konusudur (Gülmez,1990, s.138). Belli bir devlet ve yönetim anlayışını simgeleyen statüsel çalışma ilişkisine özgü kimi kurum ve öğelerin sözleşmesel sisteme, değişik düşünce ve ilkelere dayanan sözleşmesel iş ilişkisi sisteminin evrimi boyunca kazanılan bazı hak ve özgürlüklerin de statüsel sisteme aktarılmasından söz edilebilir. Statüsel çalışma ilişkisi ve sözleşmesel çalışma ilişkisinin etkileşimi hususu, ILO tarafından 1970 yılındaki konferansında ele alınmış ve değerlendirilmiştir. İkinci geçişme olgusundan söz edilebildiği ILO raporunda kamu görevlilerinin tabi olduğu çalışma ilişkileri sisteminde değişiklikler meydana geldiği ve dünyanın birçok bölgesinde kamu görevlilerinin çalışma koşullarının belirlenmesine katılımı konusunda daha geniş bir eğilimin biçimlenmeye başladığı belirtilmiştir. Çalışma ilişkileri sistemindeki değişim ile birlikte kamu görevlilerinin toplu eylem hakkından faydalanmaları noktasında sınırlayıcı bir bakış açısı, sendikal hakların evrenselleştiği günümüz dünyasında çok geçerli olmayacaktır. Sendikal hakların grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde bütüncül bakış açısının çalışma hukukunun tüm öznelerini kapsamaması gerekmektedir. Buna karşın sendikal hakların grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde bütüncül bakış açısı yerine toplu eylem hakları, çok geniş bir kategorideki kamu görevlisi için yok sayılmaktadır. Sendikal hakları grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde ele alan görüşlerin ileri

sürüldüğü çok geniş ve zengin bir içtihat meydana gelmiştir. Bu içtihatlarla birlikte grevi de içeren toplu eylem hakkı, kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu bağlamda söz konusu uluslararası belgelere taraf olan ülkeler için bu durum önemli bir etki yaratmaktadır. Ulusal mevzuatta kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı reddedilmiş olsa dahi bu hak uluslararası çalışma hukuku bağlamında kabul edilmiş ve sendikal hakların bütünselliğine yeniden vurgu yapılmıştır. (Köse, 2017, s.50).

Türk hukuku kapsamında grev ve lokavt olgularına ilişkin hususlar, Anayasa'nın "Grev hakkı ve lokavt" başlıklı 54 üncü maddesinde; *"Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurusunun usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir."*

Grev hakkı ve lokavt iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

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 Ku-

rulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Yüksek Hakem Kurulu'nun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiç bir şekilde engellenemez.” şeklinde düzenlenmiştir.

A. Grev ve Lokavt Kavramı

Grev kavramı; 275 sayılı mülga Kanun'un 17 nci maddesinde işçilerin topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmaları şeklinde tanımlanmıştır. Aynı madde kapsamında işçilerin iş verenlerle olan münasebetlerinde iktisadi ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan grev kanuni grev olarak tanımlanmış iken, bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uyulmaksızın yapılan grev kanun dışı grev şeklinde tarif edilmiştir. Grev ve lokavt haklarının teminatına ilişkin 26 ncı madde uyarınca hizmet akitlerine, grev veya lokavt haklarından vazgeçilmesine veya bu hakların kısılmasına dair hükümler konulamaya- cağı, bu tarzda konulmuş olan hükümlerin batıl olacağı öngörülmüştür. 2822 sayılı mülga Kanun'un 25 inci maddesi kapsamında grev, kanuni ve kanun dışı

grev tanımları aynen benimsenmiştir. Buna karşın kanun dışı grev bağlamında siyasi amaçlı grev, genel grev ve dayanışma grevin kanun dışı grev olduğu ve işyeri işgali, işi yavaşlatma, verimi düşürme ve diğer direnişler hakkında kanun dışı grevin yaptırımlarının uygulanacağı öngörülmüştür. Ayrıca maddenin son fıkrasında devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe aykırı amaçla grev yapılamayacağı düzenlenmiştir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 58 inci maddesinde işçilerin topluca çalışmamak suretiyle işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla, aralarında anlaşarak veya bir kuruluşun aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği karara uyarak işi bırakmaları şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddede ayrıca kanuni grev kavramı; toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, 6356 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan grev olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda kanuni grev için öngörülen şartlara aykırı olarak yapılan grev fiilleri, aynı madde uyarınca kanun dışı grev olarak nitelendirilmiştir.

Kanun kapsamında yer alan kanuni grev ve kanun dışı grev tanımlarının Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmesi talep edilmiş, buna karşın söz konusu

tanımlara ilişkin düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu başvuruda Mahkeme, kural ile grev hakkına ilişkin olarak getirilen düzenlemelerin dayanağını doğrudan Anayasa'dan aldığı, somut olarak Anayasal bir güvence olarak öngörülen grev hakkının Anayasal ölçütlere uygun olmak koşuluyla kanun koyucunun düzenleme yetkisi kapsamında kaldığını vurgulamıştır (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, par. 178).

Çağdaş hukuk sistemlerinde grevin genel anlamda kabul edilmesine karşın, lokavt aleyhine yaygın şekilde görüşler bağlamında lokavtın sadece oldukça sınırlı hallerde kabul edilmesi gerektiği, lokavt hakkının varlığının dahi grev hakkı ile kurulan dengeyi bozacağı ve grev hakkının özüne dokunup grevi etkisiz kılacağı ileri sürülmüştür. Nitekim söz konusu görüşler doğrultusunda bazı ülkelerde lokavt genel anlamda hukuka aykırı kabul edilmiştir. Buna karşın Alman hukuku bağlamında ileri sürülen silahların eşitliği ilkesi uyarınca lokavt, grev hakkı gibi meşru bir araç sayılmakta ve greve paralel biçimde ele alınmaktadır. Lokavtı tamamen dışlamak veya tamamen greve paralel şekilde düzenlemek yerine, sosyal taraflar arasında sağlanan dengenin yeniden bozulmamasına özen göstermenin ve her ülkenin kendine özgü koşulları çerçevesinde lokavtı farklı ölçülerde benimsemesinin doğru bir çözüm olacağı ileri sürülmüştür (Sur, 2012, s.509-510). 6356 sayılı Kanun'da

grev ve lokavt hususlara ilişkin düzenlemeler ile Anayasa'nın lokavtı bir savunma aracı olarak öngörmesi beraber düşünüldüğünde iş mücadelesi araçlarında maddi eşitlik anlayışının hakim olmadığı, sadece şekli eşitliğin gözetildiği ileri sürülmüştür (Tuncay vd., 2023, s.431)

Lokavt kavramı; 275 sayılı mülga Kanun'un 18 inci maddesinde bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyetin büsbütün durmasına sebep olacak tarzda iş veren veya iş veren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir teşekkülün verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılması şeklinde tarif edilmiştir. Aynı maddede iş şartlarında veya bunların tatbik tarz ve usullerinde değişiklik yapmak ya da yeni iş şartları kabul ettirmek veya mevcut iş şartlarını korumak amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan lokavtın kanuni lokavt olacağı, buna karşın bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uyulmaksızın yapılan lokavtın kanun dışı lokavt şeklinde nitelendirileceği öngörülmüştür. 2822 sayılı mülga Kanun'un 26 ncı maddesinde lokavt, kanuni ve kanun dışı lokavt tanımları aynen benimsenmiştir. Buna karşın aynı maddede siyasi amaçlı lokavt, genel lokavt ve dayanışma lokavtın kanun dışı lokavt olacağı düzenlenmiştir. Ayrıca maddenin son fıkrasında devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe aykırı amaçla lokavt yapılamayacağı düzenlenmiştir.

6356 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesi

kapsamında işyerinde faaliyetin tamamen durmasına neden olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi kararıyla veya bir kuruluşun verdiği karara uyarak, işçilerin topluca işten uzaklaştırılması şeklinde tanımlanmıştır. Kanuni lokavt ise kanuni grev hususuna benzer şekilde aynı maddede toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması ve işçi sendikası tarafından grev kararı alınması halinde bu Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan lokavt şeklinde tarif edilmiştir. Yine benzer şekilde kanuni lokavta yönelik öngörülen şartlar gerçekleşmeden yapılan lokavtın kanun dışı lokavt olacağı hüküm altına alınmıştır.

Lokavt terimini kısaca işyerinde çalışma faaliyetlerinin tamamen durmasına neden olacak ölçüde işveren, işveren vekili veya işveren sendikası tarafından verilen karar uyarınca çalışanların işyerinden uzaklaştırılması şeklinde ifade etmek mümkündür (Memur-Sen, 2016, s.161). Lokavt olgusu, çalışanların işten geçici ve topluca uzaklaştırılması, uzaklaştırmanın faaliyeti tamamen durduracak şekilde olması ve işveren kararı şeklinde unsurları içermektedir. Yasal lokavtın ise toplu iş sözleşmesi yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması, yasal usulün yerine getirilmesi ve geçici veya sürekli lokavt yasaklarının bulunmaması şeklinde unsurları bulunmaktadır. Yasal usulün yerine getirilmesi kapsamında kararın alınmış olması ve uygulama tarihinin bildirilmesi gerekmektedir (Ekmekçi, 2018,

s.395-398).

Lokavtın herhangi bir grev kararı bulunmadan uygulanması halinde önleyici lokavt, alınmış bir grev kararı üzerine ve genellikle uygulanmakta olan bir grevle aynı süreçte yapılması halinde savunma lokavtı ve grev uygulaması sona erdikten sonra uygulanması halinde ise misilleme lokavtı şeklinde türlerinin bulunduğu ifade edilmiştir (Sur, 1992, s.140-141).

6356 sayılı Kanun'un 60/6 düzenlemesinde yer alan “Grup toplu iş sözleşmesine ilişkin uyuşmazlıklarda grev kararı, uyuşmazlığın kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için alınmış olsa dahi lokavt kararı uyuşmazlığın kapsamındaki başka işyerleri için de alınabilir.” cümlesi, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Mahkeme, söz konusu düzenlemeyi grup toplu iş sözleşmesine ilişkin olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklarda uyuşmazlığın kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için işçi sendikası tarafından grev kararı alınmış olması halinde işveren tarafından o işyerinde lokavt uygulamasına başvurulabilmesinin mümkün olmasının ötesinde işverenin uyuşmazlığın kapsamında olan, fakat grev kararı alınmamış işyerleri için de lokavta başvurabileceğini benimseyen kuralın Anayasa ile düzenlenen lokavt ile bağdaşmayacağı gibi grev hakkının kullanılabilmesini de engelleyici nitelikte olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme, söz konusu düzenlemenin bir işyerinde grev ve gitme istek ve yetkisine sahip olanları etkileyebileceğini, hak ve özgürlüklere

yapılacak her türlü sınırlamada Anayasa'nın 13 üncü maddesinde ifade edilen "ölçülülük" ilkesinin geçerli olacağını ve bu ilkenin temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin başvurularda öncelikli olarak dikkate alınması gereken bir güvence olduğunu vurgulamıştır. Bu bağlamda Mahkeme, Anayasa'nın 54 üncü maddesinde koruma altına alınan grev hakkına yönelik sınırlamaların 13 üncü madde kapsamında görülebilmemesinin getirilen düzenlemelerin öncelikli ölçülü ve demokratik toplumda gerekli olması şartına bağlı olduğunu, bu doğrultuda diğer işyerlerinde çalışmakta olan işçiler için de lokavt uygulamasının gerçekleştirilecek olması nedeniyle greve karar vermek ya da uygulamak hakkını kullanmaktan imtina edilmesine yol açabilecek bu düzenlemenin Anayasa koyucunun bu konudaki iradesiyle uyumlu olmayan hukuki sonuçların ortaya çıkmasına neden olabileceği yönüyle söz konusu düzenlemenin grev hakkına ölçülü ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmayan bir sınırlama niteliğinde olduğu sonucuna ulaşmış ve Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, para. 193).

6356 sayılı Kanun'un 64 üncü madde-

si uyarınca işçiler greve katılıp katılmakta serbesttir ve greve katılan işçiler ile lokavta maruz kalan işçiler işyerinden ayrılmak zorundadır. Aynı madde greve katılmayan veya katılmaktan vazgeçenlerin işyerinde çalışmalarının hiçbir şekilde engellenemeyeceği öngörülmüştür. Ancak, işveren bu işçileri çalıştırıp çalıştırmamakta serbesttir. Greve katılan veya lokavta maruz kalan işçilerin işyerine giriş çıkışı engellemeleri ve grev başlamadan önce üretilen ürünlerin satılmasına ve işyeri dışına çıkarılmasına engel olması da yasaklanmıştır. Ayrıca greve katılmayıp çalışan işçilerin ürettiği ürünlerin satılmasına ve işyeri dışına çıkarılmasına, işyeri için gerekli maddelerin, araç ve gereçlerin işyerine sokulmasına engel olunamayacağı öngörülmüştür. Buna karşın 68 inci madde uyarınca işveren, kanuni bir grev veya lokavt süresince, 67 nci madde hükmü¹¹ gereğince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilerin yerine sürekli ya da geçici olarak başka işçi alamaz veya başkalarını çalıştırmayacaktır. Bununla beraber greve katılmayacak ve lokavta maruz bırakılmayacak işçilerden ölen, kendi isteği ile ayrılan veya iş sözleşmesi işveren tarafından haklı nedenle feshedilenlerin yerine yeni işçi alınabilmektedir.

11 6356 sayılı Kanun'un "Kanuni grev ve lokavtın iş sözleşmelerine etkisi" başlıklı 67 nci maddesi: "(1) Kanuni greve katılan, greve katılmayan veya katılmaktan vazgeçip de grev nedeniyle çalıştırılmayan ve kanuni lokavta maruz kalan işçilerin iş sözleşmeleri grev ve lokavt süresince askıda kalır.

(2) İşveren, grev ve lokavt nedeniyle iş sözleşmeleri askıda kalan işçilerin grev veya lokavtın başlamasından önce işleyen ücretlerini ve eklerini olağan ödeme gününde ödemek zorundadır. Ödemeyi yapacak personel de bunun için çalışmakla yükümlüdür. Aksi hâlde 65 inci maddenin beşinci fıkrası hükmü uygulanır.

(3) Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenemez, bu süre kıdem tazminatı hesabında dikkate alınmaz. Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." şeklindedir.

İşverenin bu yasağa aykırı hareketinin de taraf sendikanın yazılı başvurusu halinde görevli makamca denetleneyeceği öngörülmüştür. Greve katılmayan veya katılmaktan vazgeçen işçilerin ancak kendi işlerinde çalıştırılabileceği ve bu işçilere greve katılan işçilerin işlerinin yaptırılmayacağı düzenlenmiştir. Kanuni bir grev ve lokavt dolayısıyla iş sözleşmeleri askıda kalan işçilerin grev veya lokavt süresince başka bir işverenin yanında çalışması yasaktır. Aksi durumda işçinin iş sözleşmesinin işverence haklı nedenle feshedilmesi mümkündür. Buna karşın kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçilerin kanuni haftalık çalışma süresini tamamlayacak süreyi aşmamak üzere başka bir işverenin işyerinde çalışması da mümkün kılınmıştır.

B. Grev ve Lokavt Yasakları

2822 sayılı Mülga Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 73 üncü maddesinde kanun dışı grev ve lokavt fiillerine yönelik yaptırım yer almıştır. Her ne kadar söz konusu Kanun hükmü ilga edilmiş olsa da 6356 sayılı Kanun uygulaması açısından söz konusu maddenin ele alınması yararlı olacaktır. 2822 sayılı mülga Kanun'un 73 üncü maddesi: "Yasama, yürütme ve yargı organları ile merkezi veya mahalli idarelerce bir karar alınmasını veya alınmış bir kararın değiştirilmesini veya kaldırılmasını sağlamak veya alınmış bir kararı protesto etmek amacıyla kanun dışı grev veya lokavt kararı verenler, teşvik

edenler, zorlayanlar veya propagandasını yapanlar üç aydan dokuz aya kadar hapis ve yetmişbeşbin liradanyüzellibin liraya kadar ağır para cezasına mahkûm edilirler.

Yukarıdaki fıkra söz edilen grev veya lokavt kararının uygulanması halinde; grev veya lokavta karar verenler, grev veya lokavta karar verilmesine veya uygulanmasına veya bunlara katılmaya veya devam zorlayan veya teşvik edenler veya bu yolda propaganda yapanlar ile lokavta katılanlar bir yıldan az olmamak üzere hapis ve yüzellibin liradan üçyüzbin liraya kadar ağır para cezasına mahkûm edilirler.

Bu maddede belirtilen kanun dışı greve katılanlar altı aydan az olmamak üzere hapis ve onbin liradan az olmamak üzere ağır para cezasına mahkûm edilirler." şeklinde- dir. Anayasa Mahkemesi, değinilen eski hükmün üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırılığını incelemiş ve Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, uluslararası sözleşmelerde de işçilerin en etkin mücadele aracı olan grev hakkının Anayasa'nın 54 üncü maddesinde düzenlendiğini ve işçilerin "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde grev hakkına sahip" olduğunun kabul edildiğini, 54 üncü maddenin ikinci ve yedinci fıkralarında ise iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edici grevler ile siyasal amaçlı grev, dayanışma grevi, genel grev, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişlerin yapılamayacağının tüketici biçimde sayıldığını belirtmiştir. Ancak

Mahkeme, 54 üncü maddenin birinci fıkrasındaki güvence kapsamında olmamakla birlikte, ikinci ve yedinci fıkralardaki yasakların kapsamına da girmeyen iş mücadelesi niteliğinde veya düşünce açıklaması biçimindeki toplu eylemlere de rastlanabildiğini, işçilerin çalışma ilişkilerinde ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için gerçekleştirebilecekleri bu tür eylemlerin özgürlükler kapsamında değerlendirileceğinin açık olduğunu vurgulamıştır. Grev uygulamasını iş sözleşmesinden doğan bir edimin işçiler tarafından toplu olarak belirli bir süre için yerine getirilmemesi şeklinde tarif eden Mahkeme, grevin Anayasa'nın 54 üncü maddesinin birinci fıkrası kapsamında kaldığı sürece güvenceden yararlandığını ve herhangi bir yaptırımla karşılanmadığını, bu kapsam dışındaki grevlerde ise işçilerin işten çıkarılma veya sözleşmeden doğan yükümlülüğü ihlal nedeniyle tazminat ödemek zorunda kalabildiklerini, dolayısıyla Anayasa'nın 54 üncü maddesinin birinci fıkrası kapsamına girmemekle birlikte dar yorumlanması gereken yasak grevlerin kapsamına da girmeyen grev uygulamalarının yasaklanmasının özgürlüklere yönelik bir sınırlama olacağını belirtmiştir. Mahkeme, düzenlemedeki suç tanımında yetkili organlarca alınmış ya da alınacak olan kararların işçilerin iş ve çalışma koşullarına ilişkin olup olmaması bakımından herhangi bir ayırım yapılmadığını, başka bir deyişle işçileri doğrudan ilgilendirmeyen siyasi veya idari nitelikteki kararlara karşı

uygulanan grev ile Bakanlar Kurulunun devletin işveren olduğu belirli bir iş konundaki çalışma koşullarına ilişkin bir kararına yönelik grev arasında herhangi bir ayırım yapılmadığını, her iki olgunun da aynı suç kapsamında değerlendirildiğine dikkat çekmiştir. Ayrıca Mahkeme, işçilerin çalışma koşullarıyla ilgili olarak ya da emeklilik yaşının yükseltilmesi veya kıdem tazminatının yasal bir zorunluluk olmaktan çıkarılması ve benzeri konularda verilecek ya da verilmiş kararlara karşı uygulanacak grevlerin de bu suç kapsamına girdiğini ifade etmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında sözü edilen kurum kararlarını protesto amacıyla yürütülen grevin işçi ile işveren arasındaki iş sözleşmesinden kaynaklanan çalışma yükümlülüğünün ihlali olduğunda şüphe olmadığına, işçilerin bu eylemleriyle zaten sözleşmenin ihlaline bağlı sonuçlarla karşılaşabildiğine, işten çıkarılmak ve tazminat ödemek zorunda kalabildiğine dikkat çeken Mahkeme, yetkili organlarca alınmış ya da alınacak olan kararlara etki etmek amacıyla işçilerin protesto ve benzeri eylemlerini iş ve çalışma koşullarına ilişkin olup olmamasına bakılmaksızın cezai yaptırıma bağlanmasını öngören düzenlemenin Anayasa'nın 2 nci, 5 inci ve 54 üncü maddelerine aykırı olduğuna karar vermiştir (AYM, E.2002/71, K.2008/44).

Grev ve lokavt eylemleri açısından Cumhuriyet tarihinin sendikal hakları düzenleyen ilk kanunu olarak nitelendirilen 5018 sayılı Kanun'un 5 inci maddesi

kapsamında işçi ve işveren sendikalarının siyasetle, siyasi propaganda ve siyasi yayın faaliyetleriyle iştigal edemeyecekleri, herhangi bir siyasi teşekkülün faaliyetlerine vasıta olamayacakları, sendikalar milli teşekküller olduğu ve milliyetçiliğe ve milli menfaatlere aykırı hareket edemeyecekleri öngörülmüştür. Kanun'un 7 nci maddesinde sendika yönetim kurulu üyeleriyle sendika idaresinde ödevli olanların İş Kanunu'na göre suç sayılan grev, lokavt fiillerine teşvikte bulunmaları veya bu fiillere teşebbüs edilmesi hallerinde bu hareketlere uyan ceza hükümleri mahfuz kalmak şartıyla sendika, mahkeme kararıyla, üç aydan bir seneye kadar geçici veya devamlı olarak kapatılacağı düzenlenmiştir.

275 sayılı mülga Kanun'da grev ve lokavt yasakları 20 nci maddede ayrıntılı şekilde tek bir maddede ve 25 inci maddede grev veya lokavta katılmayacak işçiler düzenlenmiştir. Buna karşın 2822 sayılı mülga Kanun'da 29 uncu maddede yasağın bulunduğu işler, 30 uncu maddede yasağın bulunduğu yerler, 31 inci maddede geçici yasaklar ve 32 nci maddede yasaklarda Yüksek Hakem Kurulu'na başvurma hususları ayrı maddeler halinde ele alınmıştır.

6356 sayılı Kanun'un 62 nci maddesi uyarınca 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 yapılması yasaktır. Aynı maddede bağlamında Cumhurbaşkanı, genel hayatı önemli ölçüde etkileyen doğa olaylarının gerçekleştiği yerlerde bu durumun devamı süresince yürürlükte kalmak kaydıyla gerekli gördüğü işyerlerinde grev ve lokavtı yasaklayabilme yetkisine sahiptir. Yasağın kalkmasından itibaren altmış gün içinde altı iş günü önce karşı tarafa bildirilmek kaydıyla grev ve lokavt uygulamasına devam edileceği hüküm altına alınmıştır. Son olarak başladığı yolculuğu yurt içindeki varış yerlerinde bitirmemiş deniz, hava, demir ve kara ulaştırma araçlarında grev ve lokavt yapılması da yasaklanmıştır.

Kanun'un 62 nci maddesinde yer alan *"cenaze işlerinde ve mezarlıklarda; ... doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; ve ...Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde"* ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptali talep edilmiştir. Söz konusu davada Mahkeme, dava konusu kurallar ile belirli iş, işyeri ve hizmetler için grev yasağı getirilirken bir bütün olarak memlekete sağladıkları ekonomik yararları, insan sağlığına doğrudan etki eden yönleri, milli savunma ve güvenlik ile ilgili nitelikleri, toplumun tümünü doğrudan etkileyen yönleri

ve milli ekonomiye katkılarının dikkate alındığının anlaşıldığını, buna karşın söz konusu iş, işyeri ve hizmetlerin kamu düzeni ve toplum hayatını doğrudan etkileyen faaliyetler ile ilgili olduklarının açık olduğuna dikkat çekmiştir. Mahkeme, bu durumun kuralların gerekçesinde de “Maddenin ilk fıkrasında grev ve lokavtın yasak olduğu işler ve yerler ILO’nun talepleri de dikkate alınarak yaşamsal nitelik gösteren temel kamu hizmetleri ile sınırlandırılmıştır.” şeklinde ifade edildiğini, bu yolla grev ve lokavtın yasak olduğu işlerin ve yerlerin yaşamsal nitelik gösteren temel kamu hizmetleri olduğunun belirtildiğini ve ILO taleplerinin dikkate alındığının vurgulandığını belirtmiştir. Mahkeme, kanun koyucu tarafından söz konusu işyerleri ve sektörlerin toplumun tümünü doğrudan etkileyen hizmetler sunduğundan bahisle faaliyetlerinin sürekliliğini sağlamak ve üçüncü kişilerin haklarını korumak amacıyla sundukları hizmetler bakımından grev ve lokavt yasağının getirildiğini ve söz konusu hak bakımından getirilen yasakların gerekçesini yaşamsal ve stratejik öneme sahip olan kamusal çıkarların oluşturduğunu, böyle bir nedene dayalı olarak kanun koyucunun belirli iş, işyeri ve hizmetler için grev ve lokavt yasağı getirmiş olmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişmeyeceğini vurgulamıştır. Bu bağlamda Mahkeme, yürütülecek iş ya da hizmetin durmasının nüfusun tümünün ya da bir kısmının yaşamını, can güvenliğini veya sağlığını tehlikeye atabilecekse, kısacası zorunlu ve temel hiz-

met niteliği ağır basıyorsa, grevin yasaklanabilmesinin Anayasal açıdan mümkün olduğunu kabul etmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, dava konusu kuralların, yani “cenaze işlerinde ve mezarlıklarda; ... doğal gaz, petrol üretimi, tasfiyesi ve dağıtımı ile nafta veya doğalgazdan başlayan petrokimya işlerinde; ve ...Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca doğrudan işletilen işyerlerinde” ibareleri kapsamında yer alan iş ve hizmetlerin bir bütün olarak memlekete sağladıkları ekonomik yararlar ve milli ekonomiye katkıları, söz konusu iş, işyeri ve hizmetlerin kamu düzeni ve toplum hayatını doğrudan etkileyen faaliyetler olması ile sahip oldukları önem dikkate alındığında kanun koyucu tarafından kural ile belirlenen alanlarda getirilen yasağın grev hakkına ölçüsüz bir müdahale teşkil ettiğinin söylenemeyeceği sonucuna ulaşmış ve Anayasa’ya aykırılığın bulunmadığına karar vermiştir (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, para. 223-226).

Mahkeme aynı davada “...bankacılık hizmetlerinde; ... ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde.” ibarelerinin de Anayasa’ya uygunluğu hususunu ele almıştır. Mahkeme söz konusu ibareler açısından ölçülülük ilkesiyle devletin grevi yasaklamanın topluma sağladığı kamu yararı ile bireylerin hak ve özgürlükleri arasında adil bir dengeyi sağlamakla yükümlü olduğunu vurgulamıştır. Dava konusu kurallar bağlamında Mahkeme, bankacılık hizmetleri ve şehir içi toplu taşıma

hizmetlerinde grev hakkını sınırlandırmanın ötesinde hakkı tamamen ortadan kaldırmakta olduğundan ve kamu yararı ile bireylerin hak ve özgürlükleri arasında adil bir denge oluşturamadığından ölçülülük ilkesine aykırılık olduğunu ve bu bakımdan bankacılık hizmetleri ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde grev yasağının, korunması düşünülen yarar ile çatışan hak ve özgürlükler arasında adil ve makul bir denge gözetmemesi ve stratejik öneme sahip olmaması nedeniyle Anayasa'nın 54 üncü maddesinde yer alan grev hakkına ölçüsüz bir müdahale olduğunun açık olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu doğrultuda Mahkeme, söz konusu iş ve hizmetlere ilişkin ibarelerin grev hakkına ilişkin hususlar yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptal edilmesi gerektiğine karar vermiştir (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, para. 239).

Kanun dışı grev ve lokavt durumunda 6356 sayılı Kanun'un 70 inci maddesi uyarınca Kanun dışı grev yapılması hâlinde işveren, grevin yapılması kararına katılan, grevin yapılmasını teşvik eden, greve katılan veya katılmaya ya da devam teşvik eden işçilerin iş sözleşmelerini haklı nedenle feshedebilir. Ayrıca Kanun'un 72 nci maddesi bağlamında taraflardan birinin veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının başvurusu üzerine mahkemece grev hakkı veya lokavtın iyi niyet kurallarına aykırı tarzda toplum zararına veya milli servete zarar verecek şekilde kullanıldığının tespit edilmesi halinde uygulanmakta olan grev veya

lokavtın durdurulmasına karar verilmesi mümkündür. Kanuni bir lokavtın işyerini temelli olarak kapalı tutmak amacıyla yapıldığı kesinleşmiş mahkeme kararıyla tespit edilmesi halinde mahkeme kararının lokavt yapmış işverene veya işveren sendikasına bildirilmesi ile birlikte lokavt durdurulacaktır. Buna karşın mahkeme kararına rağmen lokavtın uygulanmaya devam edilmesi halinde işçilere 70 inci madde hükümlerinden yararlanma hakkı doğacaktır.

6356 sayılı Kanun'un 72 nci maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüş, buna karşın iptal talebi Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Mahkeme bu davada; grev hakkı veya lokavtın durdurulmasına karar verilmesi müdahale niteliğinde olup, bu durum toplum zararına veya milli servete zarar verilmesinin önüne geçilmesi amacını taşımakta olduğundan anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığını, grev hakkı ve lokavt bakımından getirilen durdurmanın gerekçesinin toplum zararına olmasının veya milli servete zarar verilmesinin önüne geçilmesi olduğunu ve böyle bir nedene dayalı olarak kanun koyucunun grev hakkı ve lokavt için durdurma kararı verilebilmesine imkan tanıyan düzenleme yapmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişmediğini ifade etmiştir. Mahkeme, söz konusu düzenleme ile getirilen durdurma yetkisinin grev hakkı ve lokavtın kötü niyetle yapıldığının tespit edilmesi halinde kullanılacak bir yetki olup bu düzenle-

menin aslında bütün bir toplumun korunması amacını taşıdığını, buna karşın bu şekilde bir durdurma kararının verilebilmesinin grev hakkının veya lokavtın iyi niyet kurallarına aykırı bir tarzda yürütülmesi yanında toplum zararına veya milli servete zarar verecek şekilde gerçekleşmiş olmasına bağlandığına dikkat çekmiştir. Bununla birlikte Mahkeme, kural ile verilen yetkinin mutlak bir yetki olmayıp grev veya lokavtın durdurulmasına, taraflardan birinin veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın başvurusu üzerine mahkeme tarafından karar verilebildiğini, buna göre kural ile getirilen düzenlemenin grev hakkına ölçüsüz bir müdahale teşkil ettiğinin söylenemeyeceğini vurgulamış ve bu doğrultuda söz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşmıştır (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, para. 260-263).

6356 sayılı Kanun'un 74 üncü maddesi kapsamında mahallin en büyük mülki amirleri, halkın günlük yaşamı için zorunlu olan ve aksaması muhtemel hizmet ve ihtiyaçları karşılayacak, işyerinde faaliyetin devamlılığını sağlayacak tedbirleri alma yetkisine sahiptir. Buna karşın aynı madde uyarınca grev ve lokavtın uygulanması sırasında mahallin en büyük mülki amirinin kamu düzenine ilişkin alacağı tedbirler, kanuni bir grev veya lokavtın uygulanmasını engelleyici nitelik taşıyamayacaktır. Söz konusu maddedeki *"işyerinde faaliyetin devamlılığını sağlayacak."* ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüş, buna karşın Ana-

yasa Mahkemesi söz konusu iptal talebini reddetmiştir. Mahkeme, söz konusu kural ile getirilen işyerinde faaliyetin devamını sağlayacak tedbirler alınması yetkisinin halkın günlük yaşamı için zorunlu olan ve aksaması muhtemel hizmet ve ihtiyaçları karşılayacak olan tedbirler ile sınırlı olduğunu, burada amaçlanan kuranın işyerinde üretilen ya da sunulan mal veya hizmetin kullanıcıları olan toplumun tümüne yönelik öngörüldüğünü grevin işverene karşı kullanılabilecek bir hak, lokavtın ise greve karşı geliştirilmiş bir araç olduğu düşünüldüğünde sosyal taraflar dışında toplumun korunması gerekliliğinin doğduğunu belirtmiştir. Diğer yandan Mahkeme, 6356 sayılı Kanun'un 74 üncü maddesi uyarınca grev ve lokavtın uygulanması sırasında mahallin en büyük mülki amirinin kamu düzenine ilişkin alacağı tedbirlerin kanuni bir grev veya lokavtın uygulanmasını engelleyici nitelik taşıyamayacağı göz önüne alındığında mahallin en büyük mülki amiri tarafından alınacak tedbirlerin kanuni bir grev veya lokavtın uygulanmasını engelleyici nitelik taşıyamayacağını, bununla birlikte, grev süresince işçilerin greve katılıp katılmama hakları bulunduğu, greve katılmayan veya grev devam ederken greve katılmaktan vazgeçen işçilerin işyerinde çalışmaları durumunda, *"işyerinde faaliyetin devamlılığı"* söz konusu olduğundan bu devamlılığı sağlayacak önlemlerin alınmasının da zorunlu olduğuna dikkat çekmiştir. Mahkeme, Kanun'un 74 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca mülki amirlerce alınacak

tedbirlerin kanuni bir grev veya lokavtın uygulanmasını engelleyici nitelik taşıyamayacağından dava konusu kuralın grev hakkının özünü zedeleyen bir yönünün bulunmadığını ve bu bağlamda getirilen düzenlemenin grev hakkı ve lokavta ölçüsüz bir müdahale teşkil ettiğinin de söylenemeyeceğini belirtmiştir. Sonuç olarak Mahkeme, söz konusu düzenlemenin grev hakkı ve lokavt yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (AYM, E. 2013/1, K. 2014/161, para. 282-284).

Grev ve lokavt yasaklarına aykırılıklara ilişkin yaptırımlar Kanun'un "Ceza Hükümleri" başlıklı 78 inci maddesinde yer almaktadır. Bu bağlamda Kanun'da kanuni grev veya lokavt için belirtilen şartlar gerçekleşmeksizin alınan bir grev veya lokavt kararının uygulanması halinde grev ya da lokavta karar verenler, böyle bir grev veya lokavta karar verilmesine ya da uygulanmasına veya bunlara katılmaya ya da devam zorlayan veya teşvik edenler ile lokavta katılanlar ve devam edenler fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde beş bin Türk Lirası, Kanun dışı greve katılanlar ve devam edenler yedi yüz Türk Lirası, kanuni bir grev veya lokavt kararının Kanun'da yazılı usul ve

esaslar dışında uygulanması halinde, bu kararı uygulayanlar, uygulanmasına ya da devamına zorlayanlar veya teşvik edenler beş bin Türk Lirası, grev ya da lokavtın mahkeme kararıyla sürekli veya geçici, tamamen ya da kısmen yasaklanmasına rağmen, kararı kaldırmayanlar, uygulamaya devam edenler, devamına teşvik edenler, zorlayanlar, katılan ve katılmaya devam edenler fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde beş bin Türk Lirası, greve katıldıkları veya lokavta maruz kaldıkları halde grev veya lokavtın uygulandığı işyerlerinden ayrılmayanlar ile işçileri bu eylemlere zorlayan veya teşvik edenler fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde yedi yüz Türk Lirası idari para cezası ile cezalandırılacaktır. Ayrıca işçi sendikasının üyesi olmayan grev gözcülerinin ve 73 üncü madde¹² hükümlerine aykırı davranan grev gözcülerinin de bin beş yüz Türk Lirası idari para cezası ile cezalandırılması söz konusudur.

Grev ve lokavtı etkili kılmaya yönelik olarak işverenin başka çalışanları çalıştırmaması ve yeni çalışan alamaması ile çalışanların başka işverenin yanında çalışmaması şeklinde hususlar öngörülmüştür (Şahlanan, 2020, s.594-599).

Grev yasakları ile olarak doktrinde Bay-

12 6356 sayılı Kanun'un "Grev ve lokavt gözcüleri" başlıklı 73 üncü maddesi: "(1) İşyerinde grev ilan etmiş olan işçi sendikası, kanuni bir grev kararına uyulmasını sağlamak için güç kullanmaksızın ve tehditte bulunmaksızın kendi üyelerinin grev kararına uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla, işyerinin giriş ve çıkış yerlerine, kendi üyeleri arasından en çok dörder grev gözcüsü koyabilir.

(2) Grev gözcüleri, işyerine giriş ve çıkışlara engel olamaz, giren ve çıkanları kontrol amacıyla dahi durdurmaz.

(3) İşyerinde lokavt ilan etmiş olan işveren sendikası, kanuni bir lokavt kararına uyulmasını sağlamak için güç kullanmaksızın ve tehditte bulunmaksızın kendi üyelerinin lokavt kararına uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla lokavtın kapsamına giren işyerlerine gözcüler gönderebilir." şeklindedir.

raktar (2015), grev hakkının kullanılmasının toplumsal düzeni oldukça etkileyeceği durumlarda, yani milli güvenlik ya da genel sağlığı tehdit ediyorsa müdahale yapılabilmesi, bu müdahalenin erteleme olarak yapılması ve grev yasağına dönüşmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Yazar, devletlerin sosyal hakların kullanılması noktasında işverenden yana tavır almaları halinde toplumda huzurun sağlanmasında büyük rolü olacak sosyal adaleti gerçekleştirmenin mümkün olmayacağını ifade etmiştir (Bayraktar, 2015, s.103).

C. Grev ve Lokavtın Ertelenmesi

275 sayılı mülga Kanun'un 21 inci maddesinde grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması ile Yüksek Uzlaştırma Kurulu hususları düzenlenmiştir. Madde uyarınca Bakanlar Kurulu geciktirme kararını ilan ettiğinde Yüksek Hakem Kurulu'ndan danışma görüşü talep edecektir. Maddenin ikinci fıkrası uyarınca Danıştay söz konusu Bakanlar Kurulu kararları hakkındaki iptal davalarına ilişkin yürütmenin durdurulması taleplerini bir hafta içerisinde karara bağlayacağı öngörülmüştür. Madde kapsamında geciktirme kararına ilişkin uyuşmazlığın Yüksek Uzlaştırma Kurulu tarafından görüşülmesi ve sonuca bağlanması usulü düzenlenmiştir. 2822 sayılı mülga Kanun'un 33 üncü maddesinde grev ve lokavtın ertelenmesi ve 34 üncü maddesinde erteleme döneminde uyuşmazlığın çözümü hususları düzenlenmiştir. Kanun'un

33/2 hükmü uyarınca erteleme kararları aleyhine Danıştay'da iptal davası açılabileceği ve yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin istenebileceği, buna karşın olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde erteleme kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği öngörülmüştür.

6356 sayılı Kanun bağlamında grev ve lokavt eylemlerinin ertelenmesi durumu 63 üncü madde kapsamında düzenlenmiştir. Kanun'un 63 üncü maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, karar verilmiş veya başlanmış olan kanuni bir grev veya lokavtın genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte ise bu uyuşmazlıkta grev ve lokavtı altmış gün süre ile erteleyebilme yetkisine sahiptir. Erteleme süresinin kararın yayımı tarihinde başlayacağı öngörülmüştür. Erteleme kararının yürürlüğe girmesi üzerine arabulucunun uyuşmazlığın çözümü için erteleme süresince her türlü çabayı göstereceği ve erteleme süresi içerisinde taraflar aralarında anlaşarak uyuşmazlığı özel hakeme de götürebileceği öngörülmüştür. Söz konusu arabulucu, kanuni grev kararı alınan bir uyuşmazlıkta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı uyuşmazlığın çözümü için bizzat arabuluculuk yapabileceği gibi bir kişiyi de arabulucu olarak görevlendirilmesi şeklinde belirlenecektir. Erteleme süresinin sonunda anlaşma sağlanamazsa, altı iş günü içinde taraflardan birinin başvurusu üzerine uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kurulunca çözüleceği, çözülmemesi durumunda ise

işçi sendikasının yetkisinin düşeceği hüküm altına alınmıştır.

D. Grev ve Lokavtın Sona Erdirilmesi

6356 sayılı Kanun uyarınca kanuni bir grev veya lokavt sona erdirmeye kararı, kararı alan tarafça ertesi iş günü sonuna kadar yazı ile karşı tarafa ve görevli makama bildirilmelidir. Grevin veya lokavtın sona erdiğinin görevli makam tarafından işyerinde ilan edileceği ve kanuni grev ve lokavtın ilanının yapılması ile sona ereceği öngörülmüştür. Grevin uygulanmasına son verilmesi lokavtın kaldırılmasını, benzer şekilde lokavtın uygulanmasına son verilmesi de grevin kaldırılmasını gerektirmemektedir. Grevi uygulayan işçi sendikasının herhangi bir nedenle kapatılması, feshedilmesi veya infisah etmesi hallerinde grev ve alınmış bir karar varsa lokavt kendiliğinden sona erecek ve yetki belgesi de hükümsüz olacaktır. Lokavtı uygulayan işveren sendikasının herhangi bir nedenle kapatılması, feshedilmesi veya infisah etmesi hallerinde lokavtın kendiliğinden sona ereceği hüküm altına alınmıştır. Grevi uygulayan sendikanın yetki tespiti için başvurduğu tarihte işyerindeki üyesi işçilerin dörtte üçünün sendika üyeliğinden ayrıldıklarının tespiti halinde ilgililerden birinin grevin sona erdirilmesi için mahkemeye başvurması mümkündür. Mahkemece belirlenecek tarihte grevin sona ereceği görevli makam tarafından işyerinde ilan edilecektir.

E. Lokavt Olgusunun Meşruiyeti

Genellikle işverene ait ve grevin karşılığını teşkil eden bir baskı aracı olarak ele alınan lokavt eylemlerinin gerekliliği ve meşruiyeti tartışmalıdır (Sur, 1992, s.140). Genel anlamda Alman doktrini ve yargı uygulamalarında kabul edilen lokavtın meşru olduğunu ileri süren görüşlerin gerekçeleri; grev hakkına karşılık lokavtın tanınmaması halinde sosyal dengelerin bozulması, işverenin işyerinde çalışma düzenini sağlama yetkisi ve karşılıklı sözleşme yükümlülükleri hususlarıdır. Buna karşın lokavtın meşru olmadığını savunan görüşler ise ulusal mevzuatında lokavtı düzenlememiş olan ülkeler açısından lokavtın sözleşmeden doğan borçlar bağlamında işverenin tek taraflı uygulaması olduğunu ve çalışanların lokavt sürecinde ödenmeyen ücretleri talep edebileceğini savunmaktadır. Grev eylemlerinin barışçıl olması ve şiddet içermemesi halinde işyeri düzeninin bozulmayacağını ileri süren söz konusu görüşler, işyeri düzeni sebebiyle lokavt yetkisi tanınmasına karşı çıkmış ve lokavtın greve katılan veya katılmayan tüm çalışanları etkilediğini vurgulamıştır. Toplu çalışma ilişkilerinde eşit silahlara sahip olması iddiası açısından mevcut durumda kanun koyucuların işverenlere zaten birçok avantaj (disiplin yetkisi, sözleşmenin feshi vb.) sağlamış olduğu ileri sürülmüştür. Nitekim işveren ve çalışan taraflar arasında ekonomik ve sosyal açıdan eşitlikten bahsetmenin mümkün olmadığı, grevin etkili bir hak

olarak kabul edilebilmesi için lokavt yetkisinin tanınmaması gerektiği, lokavtın toplu çalışma ilişkilerine dahil edilmesi için hiçbir sebep bulunmadığı ve bireysel çalışma ilişkileri açısından da lokavtın çalışma sözleşmesinin kusurlu şekilde ihlalden başka bir özelliğe sahip olmadığı savunulmuştur (Kutal, 1972, s.167-168). Doktrinde Kutal (1972); Almanya dışında birçok Avrupa ülkesinde (Fransa, İtalya, Hollanda, Lüksemburg ve Belçika) mücbir sebepler haricinde lokavtın hukuken korunmadığını ve işverenlerin lokavt sürecindeki ücretleri ve işçilerin maruz kaldıkları zararları ödemesinin gerekli görüldüğünü belirtmiştir. Bu doğrultuda yazar, lokavt olgusunun kanunla düzenlenmesinin olumlu olmasına karşın, grev ile lokavt arasında mutlak bir paralellik kurulmasının eleştirilebilir olduğunu, Almanya hariç çok dar bir çerçevede ele alınan lokavtın daha fazla sınırlandırılmasının önemli bir ihtiyaç haline geleceğini, onbinlerce işçinin çalıştığı işyerlerinde alınan lokavt kararlarının basit bir tehdit olmaktan öteye gittiğini, bu bağlamda uzlaştırma, arabuluculuk gibi barışçıl yolların daha etkili hale getirilmesi ve lokavtın çalışan lehine daha fazla sınırlandırılması gerektiğini vurgulamıştır. (Kutal, 1972, s.189).

Anayasa ve kanunlarda herhangi bir lokavt düzenleme yer almayan Fransız hukukunda teknik ara verme olarak adlandırılan ve grev uygulaması sona erdikten sonra teknik sebeplerle işyerinde derhal faaliyet geçilememesi şeklinde bir

durum söz konusudur. Bu bağlamda işe yeniden başlatmamanın bir lokavt olarak değil, işvereni iş verme borcundan geçici bir süre kurtaran bir hal olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Greve katılan veya katılmayan tüm çalışanlara daha sonra iş verilmemesi ücret ödemesini gerektirmesine rağmen, zorlayıcı bir neden niteliğindeki teknik ara verme olgusu işvereni bu süre boyunca ücret ödeme borcundan belli şartlarda kurtarabilmektedir. Söz konusu durum, kanuni lokavta benzerlik gösterse de nitelik bakımından bir lokavt olmadığından dolayı kanun dışı lokavt niteliğinde de değildir. İşveren lehine ve çalışan aleyhine olan söz konusu anlayışın dar yorumlanması gerektiği vurgulanmalıdır. Fransız yargı içtihatları bağlamında işvereni iş verme borcundan kurtaracak faaliyeti durdurma halleri; işverenin grevi önlemek ve sona erdirmek amacıyla elinden gelen tüm çabayı göstermiş olması (önlenemezlik şartı), çalışanların iş görmelerinin tamamen imkansızlaşması (iş görmenin sadece zorlaşmış veya işveren için daha fazla masrafı gerektirmesi yeterli olmayacaktır) ve iş vermenin imkansızlığının ispat yükünün işverene ait olması şeklinde şartlara tabidir. Lokavt olgusunu önemli ölçüde kanun dışı bir eylem olarak nitelendiren Fransız hukuku kapsamında lokavt ile teknik ara verme hususlarının ayrımı önem taşımaktadır. Zorlayıcı neden teşkil etmemekle birlikte işverenin iradesi dışında, örneğin bir idari veya yargısal karar ile işyerinin kapatılmasının ya da çeşitli nedenlerle

bir iş mücadelesi dışında işverenin işçilerine ücretlerini ödeyerek geçici olarak işyerinden uzaklaştırmasının da lokavt niteliğinde olmayacağını belirtmek gerekir (Sur, 1992, s.150).

Karşılaştırmalı hukuk bağlamında daha önceden de belirtildiği gibi lokavtın bir hak olarak düzenlenmediği Fransız hukukunda kamu görevlileri açısından lokavt yasağının söz konusu olduğu belirtilmelidir. Fransa örneğinden yola çıkarak grev hakkının kamu görevlilerinin statü hukukundan kaynaklanan hak ve güvencelerine zarar vermemesi gerektiği vurgulanmalıdır. Kamu görevlilerinin neredeyse tamamının grev hakkının tanınmış olduğu İsveç hukukunda ise devletin lokavta başvurma yetkisi de söz konusu olup, sendikaların grev ve lokavt sırasında ödenmeyen kamu görevlisi maaşlarını ödeme yetkileri bulunmaktadır. Buna karşın İsveç doktrininde yaygın görüş; İsveç'te kamu görevlilerinin özelleştirildiğini savunmakta ve bu durumun kamu görevlilerinin aleyhine olduğunu belirterek eleştirmektedir. Doktrinde Cindemir (2017), İsveç hukuku açısından devlete tanınan lokavt yetkisinin o ülkenin endüstriyel bakış açısıyla ilgili olduğunu, lokavtın grev hakkının olmazsa olmaz unsuru veya mütemmim cüzü olmadığını ve grev sırasında çalışanların ücretinin ödenmemesi durumunun hiçbir grev hakkı tanınmamasından daha demokratik ve çalışan lehine bir durum olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, çalışan açısından grev süresince hiçbir ücret alınmamasının bütün çalışma hayatı boyunca kötü çalışma

şartları ve düşük ücret sarmalında bırakılması durumundan son derece daha olumlu ve lehe olduğunu, çalışanların sendikal hakları aracılığıyla lokavt dönemindeki ekonomik zorluğu aşmanın bir yöntemini bulabileceklerini ve değinilen eleştirel siyasi görüşlerin kamu görevlilerinin korkularak sendikal haklarını savunmalarının engellemeyi amaçladığını vurgulamıştır (Cindemir, 2017, s.558, 564-565).

Anayasa Mahkemesi 6356 sayılı Kanun'un grev ve lokavt gözcülerini düzenleyen 60/6 ve 73/1 düzenlemelerinin Anayasaya uygunluğunu ele aldığı bir kararında Kanun'un 60/6 hükmü uyarınca grup toplu iş sözleşmesine ilişkin olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, uyuşmazlığın kapsamındaki işyerlerinin bir kısmı için işçi sendikası tarafından grev kararı alınmış olması hâlinde işveren tarafından o işyerinde lokavt uygulamasına başvurulabilmesi hususunu ele almıştır. Mahkeme, işverenin uyuşmazlığın kapsamında olan, fakat grev kararı alınmamış işyerleri için de lokavta başvurabileceğini benimseyen kuralın Anayasa ile düzenlenen lokavt ile bağdaşmayacağı gibi grev hakkının kullanılabilmesini de engelleyici nitelikte olduğunu, bu hükmün bir işyerinde greve gitme istek ve yetkisine sahip olanları etkileyebileceğini, diğer işyerlerinde çalışmakta olan işçiler için de lokavt uygulamasının gerçekleştirilecek olması nedeniyle greve karar vermek ya da uygulamak hakkını kullanmaktan imtina edilmesine yol açabileceğini ve bu yönleriyle söz konusu

hükümün grev hakkına ölçülü ve demokratik toplum düzeninde gerekli olmayan bir sınırlama teşkil ettiğini vurgulamıştır (AYM, E: 2013/1, K: 2014/61, para. 193). Mahkeme aynı kararında 6356 sayılı Kanun'un 73/1 düzenlemesi açısından grev hakkı ve lokavt uygulaması arasında hakkın kullanımı açısından bir eşitliğin olup olmadığını değerlendirmiştir. Mahkeme, lokavt uygulamasının bağlı bir yetki şeklinde nitelendirildiğini, grev hakkının Anayasal bir hakkı ifade ettiğini, buna karşın lokavtın Anayasal hak olan grev hakkına dayanılarak kullanılabilecek olan karşı bir yaptırım olduğunu vurgulamıştır. Lokavt ile grev arasındaki fark bakımından Mahkeme, mevcut bir grev uygulamasında işçilerin greve katılıp katılmama haklarının bulunduğunu, greve katılmayan veya grev devam ederken greve katılmaktan vazgeçen işçilerin işyerinde çalışmalarının hiçbir şekilde engellenemeyeceğini, lokavtın ise işyerinde faaliyetin tamamen durmasının söz konusu olduğunu, işçilerin topluca işten uzaklaştırılması yoluna gidildiğini, lokavt süresince işyerinde üretimin söz konusu olmadığını belirtmiştir. Mahkeme sonuç olarak grev ve lokavt yöntemlerinin nitelik itibarıyla farklılıklar taşıdığını ve bu bağlamda grev gözcülerinin sayısı açısından kıyaslanmalarının mümkün olmadığını ifade etmiştir (AYM, E: 2013/1, K: 2014/61, para. 270-271).

Lokavt olgusunun meşruiyeti açısından çalışma kapsamında değinilen doktrin görüşleri, karşılaştırmalı hukuk verileri

ve çalışma hayatı dinamikleri doğrultusunda kanaatimizce lokavt yetkisinin oldukça sınırlı ve istisnai durumlarda işverenin kendi durumundan kaynaklanan teknik gelişmeler, ekonomik durgunluk, mali acizyet gibi mevcut çalışma ilişkilerine etki eden şartlarda kabul edilmesi yararlı olacaktır. Mali acizyet kavramı bağlamında giderlerin artmış olması veya olağan ekonomik zorluklar şeklinde geniş yorumlamadan sadece mali yönden aciz olma durumunun göz önüne alınması yararlı olacaktır. Mevcut çalışma ilişkilerinde sosyal ve ekonomik yönden dezavantajlı konumda olan çalışanlara yönelik olarak işverenin eline geniş yorumlanabilecek bir lokavt yetkisinin tanınması ancak sendikal hakların tanınmasıyla bir nebze sağlanabilecek olan çalışma dengesinin çalışan aleyhine bozulması sonucuna sebep olacaktır. Bu bağlamda söz konusu dengenin sağlanması adına öncelikle işçi ve kamu görevlileri dahil tüm çalışanlara uluslararası standartlara uygun şekilde sendikal hakların güvenceli şekilde tanınması gerekmektedir. Buna karşın toplu uyuşmazlıkların çözümü açısından uzlaştırma, arabuluculuk ve yargısal yolların etkinleştirilmesi yararlı olacaktır. Yargısal yollar kapsamında çözümün zaman kaybetmeden sağlanması adına başvuru ve karar verme sürelerine yönelik azami süreler öngörülmesi bir çözüm olarak düşünülebilir. Uyuşmazlıkların en kısa zamanda ve en adil şekilde çözülmesinin temel amaç olduğunun bilincinde bir yolun öngörülmesi bu bağlamda oldukça en önem taşımaktadır.

Kamu Görevlileri Sendikacılığında **Grev Hakkı**

SONUÇ YERİNE:

Politika Önerileri

Sonuç Yerine: Politika Önerileri

Çağdaş insan hakları olarak sendikal haklar içinde yer alan grev hakkı, çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmaları açısından hayati öneme sahiptir. Özel kesimde çalışanların grev hakkının mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüdün bulunmadığı Türk çalışma hayatında kamu görevlilerinin grev hakkı hususunun halen tartışmalı olması, şüphesiz ki insan haklarına saygılı bir hukuk devleti olması hasebiyle Türkiye için olumsuz bir durumdur. Kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik olarak Anayasal ve kanuni düzeyde herhangi olumlu bir düzenleme yer almaması, başta AİHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere birçok uluslararası belgeye aykırıdır. Ancak bu hakkın Anayasa'da yer almaması, bu hakkın yasaklandığı anlamına gelmemektedir. Zira bir hakkın Anayasa'da düzenlenmiş olması, bu hakkın Anayasal güvence altında olduğuna ilişkin bir durumdur. Başka bir deyişle, bir hakkı var eden Anayasal güvence değil, bu hakkın uluslararası alanda tanınmış ve kabul edilmiş olmasıdır. Çalışma kapsamında değerlendirme konusu yapılan AİHM içtihatlarında ve değinilen ILO belgeleri doğrultusunda kamu görevlilerinin grev hakkının mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüt olmadığı aşıkardır.

Bununla beraber Türk hukukundaki durum, ilk aşamada kamu görevlilerinin grev hakkının olmadığı şeklindedir. İlk aşamadan kasıt idarenin uygulamaları ve ilk derece mahkemelerinin kararlarıdır. Zira idare uygulamaları ve ilk derece mahkeme kararlarında üyesi bulunduğu sendikanın eylem kararına uyarak greve gelmeyen kamu görevlilerine, disiplin cezalarının uygulanması gerektiği düşüncesi hakimdir. Ancak Danıştay, Anayasa Mahkemesi ve AİHM içtihatları nazarında bu disiplin cezalarının hukuka uygun olmadığı ve kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının bulunduğu yönünde bir görüş hakimdir. Bahsedilen içtihatlar ışığında mevcudiyeti ve kullanımı hususunda herhangi bir tereddüt olmayan kamu görevlilerinin grev hakkının Türk hukukunda düzenleme ve idari uygulama anlamındaki durumunun bir an önce uluslararası belgeler ışığında tekrar değerlendirilmesi zorunludur.

Doktrinde Narmanlıoğlu (1990), Türk hukukunda kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamış olmasının büyük bir eksiklik olduğunu, çoğu Batı ülkesinde grev hakkının hem işçilere hem de kamu görevlilerine tanındığını, grevi kamu görevlilerine tanıyan ülkelerin gün geçtikçe arttığını, Batılı birçok demokratik rejimde görevlerinin özelliği dolayısıyla

birkaç grup dışında kamu görevlilerine de sendikalaşma ve buna bağlı olarak grev hakkı tanındığını ve bu doğrultuda çalışma hayatına ilişkin sakıncaların ortadan kaldırılmasının amaçlandığını ileri sürmüştür (Narmanlıoğlu, 1990, s.240). Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmaması yaklaşımı bağlamında grev sonucunda bir yandan özen yükümlülüğüne diğer yandan kamu hizmetini kesintisiz olarak sunma yükümlülüğüne aykırı davranılmış olacağı ve bu durumun da kamu görevlilerinin kamu hizmetine verilen büyük önem nedeniyle tüm çalışanların hakkı olan Anayasal güvenceye sahip grev hakkından yararlanamamaları sonucuna yol açması söz konusudur. Buna karşın grev hakkının tüm kamu görevlilerinden ziyade kamu gücü kullanan kamu görevlileri bakımından yasaklanmasının doğru olacağı düşünülebilir (İnan, 2021, s.125, 127). Çalışma kapsamında ayrıntılı şekilde değinildiği üzere grev hakkının kısıtlanmasının kabul edilebileceği kamu görevlileri bağlamında uluslararası belgelerin göz önüne alınması zorunludur. Bu doğrultuda Türk Hukuku açısından emniyet teşkilatı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının grev hakkı sınırlandırılması gereken kamu gücünü kullanan kamu görevlileri kapsamında ele alınması doğru olacaktır.

Türk hukukunda toplu sözleşme yöntemiyle taraflar arasında uyuşmazlık çıkması halinde konunun zorunlu tahkim kurumu olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na götürülmesi, keza grev

hakkının olmayışı yönünden Kanun'da uluslararası özgür toplu pazarlık normlarıyla çelişen düzenlemeler olarak kaldığı ileri sürülmüştür (Mahiroğulları, 2020, s.229). Sendikal özgürlükler bağlamında bazı yasaklar dışında işçi sendikalarının grev hakkının tanınmış olmasına karşın, kamu görevlileri sendikalarına grev hakkının bulunmamasının ayrımcılık niteliğinde olduğu ve kamu görevlilerinin grevsiz sendikal haklarının kamusal çalışma ilişkilerinde çalışan tarafın gücünün azalması sonucunu doğurduğu belirtilmiştir (Ulu, 2020, s.133). Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmamış olmasının toplu sözleşme sürecine getirilmiş olan zaman sınırlamasının ve bu süreç içinde yaşanan sendikal rekabetin sendikal hareketleri olumsuz etkilediğine dikkat çekilmiştir (Öztürk vd., 2020, s.293).

Doktrinde ILO Uzmanlar Komitesi ve Sendikal Özgürlükler Komitesi'nin kamu sektöründe genel grev yasağı bulunmasını eleştirdiği, sadece hakim ve savcılar, gümrük memurları gibi devlet adına kamu erki kullananların yahut genel yaşam, kişi güvenliği veya nüfusun bir kısmı veyahut tamamının sağlığını tehlikeye sokabilecek faaliyetleri yürütenlerin grev yapmasının yasaklanabileceğini kabul ettiği, bu bağlamda hem Anayasa'nın 54 üncü maddesinde grev hakkının devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine de tanınması hem de kimlerin grev hakkına sahip olmadığına açıkça 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Bu görüş kapsamında

sadece asgari (esaslı) hizmetleri yürüten bazı kişilerin grev hakkının sınırlandırılmasının mümkün olduğu, Anayasa'nın 53 ve 54 üncü maddesi başta olmak üzere, 4688 sayılı Kanunda yapılacak değişikliklerle AB standartlarına ve ILO normlarına uygun olacak şekilde kamu görevlilerine grev dahil toplu eylem hakkının tanınması gerektiği, grev hakkının sınırlandırılması ile zorunlu tahkim uygulamasının çok istisnai durumlarda devlet adına kamu erki kullananlar ile grev yapması halinde genel yaşamı, kişilerin güvenliğini veya kısmen yahut ulusal düzeyde kamu sağlığını tehlikeye düşürme riski olan kişiler açısından öngörülmesi gerektiği belirtilmiştir. Genel grev yasasının doğal afet veya darbe bastırma gibi çok olağanüstü durumlar ile sınırlı olması, bu bağlamda hastaneler, elektrik hizmetleri, su tedarik hizmetleri, telefon hizmetleri, hava trafik kontrol hizmetleri, itfaiye ve cezaevlerinin grev hakkının sınırlandırılabilmesi hizmetler olarak öngörülebileceği ifade edilmiştir (Baycık, 2019, s.15). Çalışma hayatındaki uyumsuzlukların barışçıl şekilde çözüme kavuşturulabilmesi açısından sendikaların grevi önceden yetkili makamlara bildirip istişarelerde bulunması ve kamu düzeninin korunmasını sağlamak için çalışmaya devam etmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Erdoğan, 2022, s.185).

Başta AİHM içtihatları ve ILO belgeleri olmak üzere uluslararası belgelerde güvence altına alınmış olan kamu görevlileri grev hakkının Türk hukuku açısından

gerçekleştirilmesi gereken hususlar öncelikle düzenleyici işlemler boyutunda ele alınmalıdır.

A. Anayasal Düzenleme Önerisi

Değinilen sorunlar ve ölçütler doğrultusunda şüphesiz ki kamu görevlilerinin grev hakkını güvence altına alacak şekilde bir Anayasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Anayasa'nın "Grev Hakkı ve Lokavt" başlıklı 54 üncü maddesinin kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi, bununla beraber kamu görevlilerine özgü kanuni düzenlemelerin ve istisnai hükümlerin dayanağının da bu madde metninde yer alması gerekecektir. Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin gerek kişi gerekse hizmet yönünden yapılacak sınırlandırmaların kanuni düzenlemelerle öngörülebileceğinin Anayasal düzenlemede yer alması doğru olacaktır. Ayrıca grev hakkına ilişkin güvencelerin de Anayasal düzenlemede bulunması, kanunlarla ölçüsüz sınırlandırılması riskini de ortadan kaldıracaktır.

Doktrinde Anayasa Mahkemesinin, özellikle devlet memurlarının bir günlük iş bırakma eylemlerini 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleriyle AİHM içtihadına uygun olarak nitelendirmesine rağmen, Türkiye'de kamu görevlilerine toplu eylem hakkının da tanındığına ilişkin gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması açısından Anayasa'da gerekli değişikliklerin yapılması gerektiği belirtilmiştir (Baycık, 2019, s.15). Anayasa'nın 54 üncü mad-

desinin kamu görevlilerinin grev hakkını güvence altına alacak şekilde düzenlenmesi açısından aşağıdaki madde önerisinin çözüm olacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda “Grev hakkı ve lokavt” başlıklı 54 üncü madde:

“Toplu iş sözleşmesinin veya toplu sözleşmenin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde çalışanlar grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları ancak kanunla düzenlenebilir.

Grev hakkı, iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz.

Kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin kişi ve hizmet yönünden sınırlamalar ancak kanunla düzenlenebilir. Uyuşmazlıkların giderilmesinde öngörülecek uzlaşma ve tahkim kurullarının tarafsızlığı ve bağımsızlığı için gerekli güvenceler ilgili kanunlarda düzenlenir.

Grevin yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri ancak kanunla düzenlenebilir.

Grevin 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 hükümindedir.

Yüksek hakem kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir.

Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiçbir şekilde engellenemez.”

B. Kanuni Düzenlemelere İlişkin Öneriler

Doktrinde Sur (1987), grev olgusunun kanuni düzenlemelerle öngörülmesinin çeşitli işlevlerinin ve yararlarının olduğunu ileri sürmüştür. Yazar, doğrudan doğruya hukuki sonuçlar doğuran bir olgunun uygulamada tereddüde yer vermeyecek şekilde hukukta düzenlenmesinin makul bir istikrarın, eşitliğin ve hukuk güvenliğinin teminatı olacağını vurgulamıştır. Nitekim gerçekten de yazılı kanunlar, belirli davranışlara ilişkin hususların hukuki neticelerinin herkes tarafından önceden bilinmesini sağlayacaktır. Bu doğrultuda çeşitli hukuki sonuçlara bağlanmış bir olgunun gerek biçim gerek koşullar gerekse de sonuçların ilgililer tarafından bilinerek söz konusu hakka başvurma imkanı söz konusu olacaktır. Grev konusundaki ayrıntılı hukuk kuralları, içeriklerinin tartışmalı olması dışında, ilgili kişiler için bir güvence niteliğinde olabilecektir (Sur, 1987, s.129). Anayasal güvence altına alınması gereken kamu görevlilerinin grev hakkının kanuni düzeyde öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamındaki grev hakkının yasaklanmasına ve cezalandırılmasına ilişkin hükümlerin ilga edilmesi gerekmektedir.

Doktrinde Ekmekçi (2018), hak grevi ve toplu eylem hakkını öngören, nedenlerini ve süresini belirleyen kanuni düzenlemelerin yapılması gerektiğini ileri sürmüştür. Sadece yargı uygulamasına dayanan bir düzenin çalışanlarına lehiye olmayacağını belirten yazar, ayrıntılı bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç olduğunu, yargı kararlarında iş bırakmanın hangi hallerde, hangi süre için ve hangi gerekçelerle hukuka uygun sayılacağına tartışmalı olacağını vurgulamıştır (Ekmekçi, 2018, s.507). Baycık, (2019), ILO denetim organlarının grev sınırlandırılması kapsamına girmeyen, ancak tamamen durması halinde toplumdaki bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasını engelleyecek hizmetlerin asgari (esaslı) olduğunu, bu hizmetler açısından grevin tamamen yasaklanması yerine sadece asgari zorunlu kısmının devamını sağlamaya yönelik grev yasakları getirilebileceğini ifade ettiğini, 6356 sayılı Kanun'un 65 inci maddesi kapsamında bu hususun düzenlenmiş olduğunu ve benzer düzenlemenin 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması gerektiğini belirtmiştir (Baycık, 2019, s.15).

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu kapsamında, grev hakkına ilişkin düzenlemelerin yer alması sağlanmalıdır. Kanuni düzeyde düzenleme kapsamında grev hakkının hangi şartlarda kullanılabilmesi, hangi kamu hizmetlerinde kısıtlı kullanılabileceği veya kullanılamayacağı, hangi kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlı olacağı gibi hu-

susların yer alması gerekecektir. Bu bağlamda halkın güvenliği, sağlığı ve kamu düzeni gibi temel konularda kişi ve hizmet yönünden bazı sınırlamaların olması doğal olup, bu istisnaların dar yorumlanması gerekmektedir. Nitekim uluslararası düzenlemeler, kişi yönünden silahlı kuvvetler mensupları, polisler ve devlet yönetimi mensubu kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması hususunda devletlere kanuni düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Bu bağlamda devletlerin bahsedilen kamu görevlisi kesimlerine sendika hakkı anlamında kısıtlama yetkisinin bulunduğu, ancak tamamen yasaklama yetkisi bulunmadığı vurgulanmalıdır. Bununla beraber sendika hakkının sınırlama doğrultusunda grev hakkının da sınırlandırılması mümkün olabilecektir. Ancak önemle vurgulanması gereken husus bu sınırlamaların dar yorumlanması gerekliliğidir. Bununla beraber kamu hizmetleri açısından halkın sağlığı, güvenliği ve kamu düzeni açısından *"temel hizmetler"* sayılan kamu sektörlerinde de grev hakkının kısıtlanması söz konusu olabilecektir. Kişi ve kamu hizmetleri yönünden bu istisnaların, özellikle uluslararası belgelerde yer alan değerlendirmeler ve ölçütler ışığında dar yorumlanması, meşru bir amaç gütmesi, ölçülü ve "demokratik bir toplumda gerekli olması" zorunludur. Gerek kişi yönünden gerekse hizmet yönünden kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin sınırlandırmalarda dönen grev olgusunun bir alternatif olarak ele alınması yararlı olacaktır. Nitekim dönen grev kavramının çalışanlardan bir kısmının bir

süre çalışmayı bıraktıktan sonra tekrar çalışmaya başlarken, diğer bir bölümünün çalışmayı bırakması şeklinde olduğu daha önce belirtilmiştir. Bu bağlamda dönen grev türünde çalışanlar hep birlikte çalışmayı bırakmamakta, çalışmayı nöbetleşe bırakmaktadırlar. Dönen grev olgusunun söz konusu kamu görevlisi gruplarına tanınması halinde hem kamu düzeni, kamu güvenliği veya halk sağlığına ilişkin vazgeçilmez nitelikteki hizmetlerin “asgari” şekilde yerine getirmesi sağlanabilecek hem de kamu görevlilerinin sırf yürütmüş oldukları hizmetlerin “temel kamu hizmeti” olmasından dolayı grev haklarından mahrum kalması engellenebilecektir.

4688 sayılı Kanun'un üçlü sendikal haklar olarak ifade edilen örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakları açısından yeterli olmadığı, toplu pazarlık ve grev hakkı olmaksızın sendika hakkının derneklere ilişkin haklardan ayırt edilmesinin mümkün olmadığı, Kanun'un güncel şartlara bağlı olarak revize edilmesi, toplu sözleşmeye ilişkin hükümlerin evrensel ilkelere, hukuki gereklere ve adli taleplere bağlı olarak yeniden düzenlenmesi ve emek harcayan yetkili emek örgütlerine üye olan kamu görevlilerinin ödüllendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Güvenç, 2022, s.289-296).

Önerilen Anayasal düzenleme doğrultusunda kanaatimizce 4688 sayılı Kanun kapsamında kamu görevlilerin grev hakkına ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Özellikle hangi şartlarda grev hakkının kullanılacağı, han-

gi kamu görevlisi grubunun grev hakkını sınırlı kullanacağı ve hangi kamu hizmetlerinde grev hakkının sınırlı kullanılabileceği açıkça ve ayrıntılı şekilde hangi gerekçelerle grev hakkının sınırlandırılacağı (meşru amaç) kanunda düzenlenmeli ve grev hakkına ilişkin tüm sınırlandırma niteliğindeki istisnalar dar yorumlanmalıdır. Ayrıntılı düzenleme ihtiyacı, uygulamada ortaya çıkacak belirsizlikler ve hak ihlalleri riskinin azaltılması açısından önem taşımaktadır. Nitekim genel esasların çerçevesi olarak düzenlendiği kanuni düzenleme yönteminin benimsenmesi ve diğer ayrıntıların uygulamanın takdirine bırakılması halinde kamu görevlilerinin grev hakkının keyfi şekilde sınırlandırılması riski söz konusu olacaktır. Grev hakkının kapsamı gerekse hakkın sınırlarının kanunda düzenlenerek güvence altına alınması, grev hakkının ihlal edilmesi riskini azaltabilecektir. Buna karşın yapılan kanuni düzenlemelerde baskı ve yasak eksenli hareket etmek yerine, sorunları hak eksenli şekilde ele almak ve çözmek doğru olacaktır. Nitekim çalışma ilişkilerinde grev hakkının keyfi şekilde kısıtlanması, kamu hayatındaki çalışma ilişkilerine dair sorunların çözülmesi veya azaltılması değil, aksine köksalması ve büyümesi sonucunu doğuracaktır. Bu bağlamda grev hakkının ifade özgürlüğünün bir uzantısı olduğu gerçeğini göz ardı etmeden, kamusal çalışma ilişkilerinde kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal çıkarlarına ilişkin ifade özgürlüklerini kullanmaları bağlamında grev imkânına başvurmalarının sağlanması yararlı olacaktır.

Grev hakkı kısıtlanan kamu görevlisi gruplarında veya kamu hizmetleri alanlarında, grev hakkına alternatif imkanların sunulması, çalışma ilişkilerinin sorunsuz şekilde devam etmesi için yararlı olacaktır. Gerek karşılaştırmalı hukuk gerekse uluslararası belgelerde değinildiği üzere uzlaştırma, arabuluculuk veya tahkim gibi hukuki araçlar, bu bağlamda grev hakkının yanında tamamlayıcı bir hukuki araç niteliğinde olabilecektir. Buna karşın söz konusu hukuki araçlar kapsamında görüşüne ve kararına başvurulacak organların tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması oldukça önem taşımaktadır. Nitekim organik veya işlevsel açıdan devletin baskısı altında bulunan kurulların çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları olması gerektiği gibi adil şekilde çözmeleri mümkün değildir. Bu tarz organların kamu gücü lehine karar vermesi ve bu şekilde kamu görevlisi tarafını mağdur etmesi kesinlik arz etmektedir. Bu bağlamda organik anlamda tarafsızlık ve bağımsızlığın sağlanması için kurulların oluşumunda üye sayısında kamu gücü ile kamu görevlileri arasında denge kurulması kaçınılmaz bir ihtiyaçtır. Söz konusu dengenin kurulması adına yürütme organı temsilcileri ile kamu görevlisi sendikaları temsilcileri sayılarının eşit olması öncelikle yararlı olacaktır. Bunlara ek olarak yüksek yargı

organı mensuplarından da belli sayıda üyenin kurulda yer alması düşünülmelidir. Yüksek yargı organı mensupları bağlamında Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay üyeleri öncelikle göz önüne alınmalıdır. Örnek olarak her kesimden beşer kişinin kurulda yer alması tarafsız ve bağımsız şekilde, ayrıca tarafların da dahil olduğu adil bir çözüm sağlanmasını mümkün kılacaktır. Buna karşın kanaatimizce grevin sınırlandığı kamu hizmetleri ya da kamu görevlileri grubuna yönelik çalışma ilişkisi uyuşmazlıklarında yargısal çözümün öngörülmesi yararlı olacaktır. Nitekim yargı organları tarafından kamu gücünden bağımsız şekilde ve tarafsız bir hukuka uygunluk incelemesi doğrultusunda adil bir çözümün sağlanması mümkündür. Bu bağlamda kamu gücü ile kamu görevlileri sendikaları arasındaki bir uyuşmazlıkta Anayasa Mahkemesi, Danıştay veya Yargıtay'a ilk derece mahkemesi olarak başvurulması öngörülebilir.¹³ Kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerine ilişkin uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi, Danıştay veya Yargıtay'a başvuru halinde, söz konusu davanın belirli bir sürede sonuca bağlanması gerektiği, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak verdiği söz konusu kararlara karşı itiraz imkanı tanınmalı ve itirazı inceleyecek olan organın Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, Danıştay İdari

13 Kamu gücü ile kamu görevlileri sendikaları arasındaki bir uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesi olarak Danıştay veya Yargıtay'ın belirlenmesi bağlamında anılan yüksek mahkemelerin geçmişte vermiş olduğu kararlardaki gerekçelerin ve değerlendirmelerin göz önüne alınması gereklidir. Bu bağlamda yetkili mahkeme tercihi açısından ayrıntılı değerlendirme ihtiyacı olmasına karşın, gerekli değerlendirmenin yapılması bu çalışmanın kapsamını oldukça aşacaktır. Söz konusu tercihin doğru yönde kullanılabilmesi açısından ayrı bir karşılaştırma kapsamında gerekli değerlendirmelerin yapılması yerinde olacaktır.

Dava Daireleri Kurulu veya Yargıtay Hukuk Genel Kurulu olduğu şeklinde gerekli kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. Söz konusu itiraz sürecinde başvuru ve karar aşamaları için de bir belirli süre sınırı kabul edilmelidir. Bu şekilde kanuni sınırlardan dolayı grev hakkını kullanamayan kamu görevlilerinin sürüncemede kalmadan çalışma ilişkilerindeki ekonomik ve sosyal çıkarlarını elde etmeleri mümkün olacaktır.

C. İdari Uygulamalara İlişkin Öneriler

Düzenleyici işlemler boyutunda yapılması gerekenler uzun vadede ulaşılabilecek bir çözüm olup, kısa vadede idari uygulamalar kapsamında kamu görevlilerinin grev hakkının tanınması gerekmektedir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin grev hakkının uluslararası insan hakları ölçütlerine uygun şekilde Anayasa ve kanuni düzenlemelerde güvence altına alınmaması halinde ve mevcut durumda idarenin düzenleyici işlemleri düzeyinde özellikle genelgeler ile grev hakkını kullanan kamu görevlilerinin mazeret izni kullandığı varsayılmalı ve herhangi bir disiplin cezası uygulanmamalıdır. Bu doğrultuda idari yetkililere resmi

anlamda bilgilendirme yapılması ve gerekirse eğitim programları uygulanarak grev hakkının uluslararası düzenlemeler ile güvence altına alınmış olduğu düşüncesinin hakim olması sağlanmalıdır.

Her ne kadar Anayasa'nın 90 ıncı maddesi uyarınca Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası düzenlemeler ve uluslararası yargı içtihatları Türk hukuku açısından bağlayıcı ve uygulanması gerekli olsa da idari makamlar nezdinde konunun daha belirgin ve net şekilde anlaşılması açısından bu bilgilendirme ve eğitim programlarının uygulanması doğru olacaktır. Bu noktada grev hakkının uluslararası ölçütlere uygun şekilde kanunen tanınmadığı hallerde ve tanınana kadar mevcut durumda başta izin vermeye, disiplin soruşturması açmaya ve yürütmeye yetkili kamu görevlileri olmak üzere idari makamlara, kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamında çalışmayı bırakması halinde göreve gelmedikleri süre içerisinde mazeret izinli sayılmaları gerektiğine yönelik gerekli bilgilendirmenin yapılması gerekmektedir. Elbette söz konusu gereklilik kısa vadede bir çözüm önerisi olup, asıl ve uzun vadeli çözüm önceden de belirtildiği üzere Anayasal ve kanuni düzeyde yapılması gereken düzenlemelerdir.

Kaynakça

- Baycık, G. (2019). *Sosyal diyalog, örgütlenme özgürlüğü ve toplu sözleşme hakkına ilişkin ILO ve AB standartlarına uyum değerlendirmesi ve öneriler*. ILO.
- Bayraktar, K. (2015). *Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye’de grev yasakları* [Uzmanlık Tezi], Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü.
- Bozkurt Yüksel, A. E. (2010). Hukuki grev kavramı. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (20), 111-121.
- Cindemir, H. (2017). Kamu görevlileri sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 16(2), 553-566.
- Çelik, A. (2012). *Türkiye’de 2000’li yıllarda grevler ve grev dışı eylemler: Çalışma hayatında “PAX ROMANA” mı?* [Bildiri Sunumu]. IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu.
- Çınar, Ö. H. (2012). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında yeni Anayasa’da sendikal haklar nasıl düzenlenmeli?. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 9(36), 133-152.
- Ekmekçi, Ö. (2018). *Toplu iş hukuku dersleri*. On İki Levha Yayınları.
- Erdoğan, C. (2022). *Kamu görevlilerinin sendikal hakları*. Yetkin Yayınları.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., & Berk, K., (2015). *İdare Hukuku*. Der Yayınları.
- Gökçeoğlu Balcı, Ş. (2008). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ‘Satılmış ve Diğerleri/Türkiye’ Kararı. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (2). 219-235.
- Görmüş, A. (2012). Kamuda grevsiz toplu sözleşmenin ILO normlarına uyumu ve grev hakkı kapsamında asgari hizmetler yaklaşımı. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinler*. (03). 1-28.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa hukukunun genel teorisi*, (Cilt II). Ekin Yayınevi
- Gülmez, M. (1982). Bir insan hakkı olarak sendika konusunda Türkiye’de yasaklıktan “Yasal Tanıma”ya geçiş: 1947 Yasası. *İnsan Hakları Yıllığı*, (3-4). 76-108.
- Gülmez, M. (1985). 1961 Anayasa’sında sendikal hakların oluşumu. *Amme İdaresi Dergisi*, (18). 79-102.
- Gülmez, M. (1990). *Memurlar ve sendikal haklar*. İmge Kitapevi.
- Gülmez, M. (1995). Anayasa değişikliği ve memur sendikacılığı. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4). 27-43.
- Gülmez, M. (1996). *Dünyada memurlar ve sendikal haklar*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Gülmez, M. (2001a). Aykırılıklarla dolu kamu görevlileri sendikaları yasası. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(3), 1-21.

Gülmez, M. (2001b). *İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukukta Doğrudan Uygulanması* [Bildiri sunumu]. Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı. Ankara.

Gülmez, M. (2001c). *Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar* [Bildiri Sunumu]. Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı.

Gülmez, M. (2001-2002). Avrupa Birliği hukukunda sendikal haklar ve Türkiye'nin uyum sorunu. *İnsan Hakları Yıllığı*, 23-24, 1-29.

Gülmez, M. (2003). *Uyum düzenlemelerinin üvey evladı: Sendikal haklar* [Bildiri Sunumu]. Türkiye Barolar Birliği Anayasa ve Uyum Yasaları Paneli.

Gülmez, M. (2004). Anayasa değişikliği sonrasında insan hakları sözleşmelerinin iç hukuktaki yeri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (54), 147-161.

Gülmez, M. (2005). Sendikal haklara ilişkin sözleşmelerin iç hukuka üstünlüğü ve yasalarımızdaki aykırılıklar. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (1), 11-56.

Gülmez, M. (2007). Gözden geçirilmiş avrupa sosyal şartına uyum sağlayabilecek miyiz?. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (1) 27-52.

Gülmez, M. (2008). Sendika hakkı, toplu sözleşme ve grevi de içeren toplu eylem haklarını kapsar mı?, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi -11. Kongre Özel Sayı), 137-169.

Gülmez, M. (2010). Sendikal hakların bölünmezliği. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (3), 9-50.

Gülmez, M. (2014). Sendika kararı- na uyarak toplu eyleme katılma, 'disiplin suçu' değil 'mazeret'tir – Danıştay idari dava daireleri kurulu kararı karar incelemesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (Pars Esin'in Anısına – 41), 191-203.

Gülmez, M. (2016). Anayasa Mahkemesi'nin Emniyet-Sen kararı ve değerlendirmesi. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, (5), 89-112.

Günay, C. (1999a). *Sendikalar kanunu şerhi*. Yetkin Yayınları.

Günay, C. İ. (1999b). *Toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt hukuku*. Turhan Kitabevi.

Günenç, A. (2022, 4-5 Nisan). *Grev hakkı, hükümlerin bağlayıcılığı, kanuna ilişkin tespit ve öneriler* [Bildiri Sunumu]. 4688 Sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi, Ankara, 289-296.

İnan, F. (2021). *Kamu görevlilerinin kamu hizmeti dışındaki faaliyetlerinin disiplin hukuku açısından değerlendirilmesi*. On İki Levha Yayınları

Korkusuz, R. (2009). Ülkemizde kamu görevlilerine sendika hakkı ve içeriği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (12), 105-123.

Köse, S. (2017). *Uluslararası çalışma normlarında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı* [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Kocaeli Üniversitesi.

Kutal, M. (1972). Hukuki açıdan lokavt. *Siyaset Konferansları Dergisi*, (24), 159-189.

Kutal, M. (2010). Uluslararası çalışma normları karşısında 1982 T.C. Anayasası'nın grev hakkına ilişkin hükümleri. *Osman Güven ÇANKAYA'ya Armağan* içinde. Kamu-İş Yayınevi.

Kutal, M. (2008). Grev hakkının uluslararası normları ve Türk mevzuatının bunlara uyum sorunu. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (12), 135-143.

Kümbül Güler, B. (2012). Psiko-sosyal boyutuyla grev. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (1). 113-146.

Mahiroğulları, A. (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). *Osmanlı'dan günümüze Türkiye'de çalışma ilişkileri: Değişim ve dönüşümün dönemsel analizi* [Bildiri Sunumu]. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi I. Cilt, 194-243. Ankara.

Memur-Sen. (2016). *Ekonomi ve çalışma hayatı terimleri sözlüğü*. <https://www.memursen.org.tr/documents/soz-luk.pdf>

Narmanlıoğlu, Ü. (1990). *Grev*. Ankara Üniversitesi Yayınları.

Özersin, S. & Ruhi, A. C. (2012). *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Türkiye Kararları (1995-2011)*. Adalet Yayınevi.

Öztekin, M. B. (2016). *Türkiye'de kamu görevlileri ve sendikalarının 2001 yılı sonrasındaki etkinliği* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Trakya Üniversitesi.

Öztürk, M. & Nurdoğan, A. K., (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). *Türkiye'de işçi sendikası ve kamu görevlileri sendikalarının SWOT analizi ile değerlendirilmesi* [Bildiri Sunumu]. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi, II. Cilt, 273-299. Ankara.

Sur, M. (1987). *Grev Kavramı*. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.

Sur, M. (1992). Lokavt kavramı ve bazı yargı kararlarının değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47(1), 139-151.

Sur, M. (2009). Siyasi grev. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (4), 11-26.

Sur, M. (2012). 6356 sayılı sendikalar ve toplu iş sözleşmesi Kanunu'nda grev hakkı. *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (28), 163-171.

Sur, M. (2020). *İş hukuku toplu ilişkiler*. Turhan Kitabevi.

Sütçü, N. (2008). Kamu çalışanlarının toplu pazarlık ve grev hakkı. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, (17), 79-116.

Şahlanan, F. (2020). *Toplu iş hukuku*. On İki Levha Yayınları.

Tuncay, A. C. (2007). Kamu görevlilerinin sendikalaşması ve toplu pazarlık hakkı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 9 (Özel Sayı), 157-176.

Tuncay, A. C., Savaş Kutsal, B., & Bozkurt Gümrükçüoğlu, Y., (2023). *Toplu iş hukuku*. Beta Yayınları.

Tutal, E. (2013). Türk hukukunda grev hakkı ve uluslararası belgelerde görünümü. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (15), 431-460.

Uçkan Hekimler, B. (2015). Anayasa Mahkemesi'nin Sendikal haklara ilişkin iptal kararlarının genel bir değerlendirmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (4), 11-

34.

Ulu, A. S. (30 Nisan-2 Mayıs, 2020). *Yeni sendikacılık anlayışında çalışma yaşamının insanileştirilmesi* [Bildiri Sunumu]. Kamu Görevlileri Sendikacılığı Kongresi, II. Cilt. Ankara, 126-141.

Ünal, E. (2012). *Türkiye'de memurların sendikal hakları çerçevesinde grev hakkı*. [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ankara Üniversitesi.

Ünsal, E. (1999). *Memur sendikaları*. Boyut Kitapları.

Yelekçi, M. (2002). *Sendikalar hukuku*. Yargı Kitabevi.

KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞINDA GREV HAKKI

Sendikal haklar üçlüsü olarak bilinen örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı aynı amaca yönelik ve birbirinden ayrı düşünülmesi imkansız olan temel sosyal ve ekonomik haklardır. Söz konusu hakların tanınması ve güvence altına alınmasıyla güdülen toplumsal ve iktisadi amaçlar gerçekleşebilecektir. Adil bir toplu pazarlık için 4688 sayılı Kanun'da grev hakkına ilişkin düzenlemeler yer almalıdır.



+90 312 230 48 98
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.
No:86 Altındağ/Ankara