

TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL FAALİYET KAPSAMINDA İŞ BIRAKMASI

In Turkish Law, Work Stoppage of Civil Servants Within the Context of Union Activity

Hâkim Ahmet CANPOLAT*

Geliş Tarihi: 19.05.2019 Kabul Tarihi: 31.10.2019

ÖZET

Hukumumuzda, kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması, iç hukukun uluslararası mevzuata uyumsuzluğu nedeniyle sorun olma niteliğini devam ettirmektedir. Doktrinde ileri sürülen eleştiriler ve uluslararası yargı kuruluşlarının emsal nitelikteki kararları doğrultusunda, ülkemizde hem Anayasa Mahkemesi hem de Danıştay tarafından kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakabileceği karara bağlanmıştır. Bu hakkın içtihatlar doğrultusunda kamu görevlilerine tanınması sonrası, ülkemizde gelişen koşullar nedeniyle anılan hakkın sınırları yargılama makamların en güncel sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu doğrultuda çalışma kapsamında, çalışmanın temel iki unsuru kamu görevlisi ve iş bırakma kavramı açıklanmış, daha sonra kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması uluslararası mevzuat kapsamında ele alınmış ve son bölümde kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması ve sınırları doktrin görüşleri ve yargı kararları ışığında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu görevlisi, iş bırakma, sendikal faaliyet, sendikal hakların uluslararası çerçevesi, içtihatlar

ABSTRACT

In our law, work stoppage of civil servants within the context of union activity continues to become an issue due to the non-concurrence of domestic law with international regulation. In accordance with critical observations asserted in doctrine and precedential judgement of international judicial institutions; work stoppage of civil servants in the context of union activity has been determined by both Constitutional Court and Council of State in our country. After the accordance of this right to civil servants toward judicial opinions, limits of above-cited right become one of the latest issues of judicial authorities owing to today's conditions in our country. In the context of this study, two main factors "civil servant" and "work stoppage" are explained, later; work stoppage of civil servants in the context of union activity is discussed pursuant to international regulation, and in the last part, work stoppage of civil servants within the scope of union activity and its limits are evaluated in the light of doctrinal opinions and jurisdictional decisions.

Key Words: Civil Servant, Work Stoppage , Union Activity, Judicial Opinions

* Danıştay Tetkik Hakimi, canpolat.ahmet@adalet.gov.tr, ORCID ID: 0000-0001-8217-7501

GİRİŞ

Çoğulcu demokrasi modelinde, toplumun çoğulcu yapısının yönetim sürecine yansımaları hedeflenmektedir. Demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın en önemli göstergelerinden birisini örgütlenme özgürlüğü oluşturmakta olup, temel insan haklarından sayılan bu özgürlüğün sendikal hak olarak tüm çalışanlara ayrımsız bir şekilde tanınması gerekmektedir.

Kamu görevlileri sendikacılığı, tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de işçi sendikacılığıyla karşılaştırıldığında çok eski bir geçmişe sahip bulunmamaktadır. Kamu görevlilerinin uzun yıllar çalışma koşulları açısından işçilere göre ayrıcalıklara sahip olmaları, devleti temsil ettikleri ve bu nedenle devlete karşı örgütlenemeyecekleri yönünde genel kabul gören sav nedeniyle geç bir sendikalaşma süreci yaşadıklarını söylemek mümkündür. Zaman içinde kamu görevlilerinin sayısındaki artış ve ayrıcalıklı konumlarını kaybetmeye başlamaları, 1960’lı yıllardan itibaren kamu görevlileri arasındaki örgütlenme hareketlerine ivme kazandırmıştır. Bunun sonucunda birçok ülkede kamu görevlileri, toplu pazarlık ve grev hakkını da içine alan sendikal haklarını kullanmaya başlamış; Türkiye’de de ilk kez 1961 yılında kabul edilen Anayasa ile birlikte, sınırlı da olsa, kamu görevlilerine örgütlenme hakkı verilmiştir.

Türkiye’deki işçi sendikacılığından farklı olarak, kamu görevlileri özellikle 1980’li yıllardan itibaren tabanda başlattıkları hareket sonucunda sendikal hakları elde etmişlerdir. Ancak bu hak elde etme mücadelesinde karşılarına her zaman için önce yasal düzenlemelerin yapılması, sonrasında sendikal hakların kullanılması gerektiği yönünde genel kabul görmüş mevzuatçı anlayış çıkmıştır. Bu nedenle Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin tartışmalar genellikle mevzuat temeline dayanmaktadır.

Bu doğrultuda çalışma kapsamında, ilk olarak çalışmanın temel iki unsuru kamu görevlisi ve iş bırakma kavramı açıklanacaktır. Akabinde, Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması, ulusal ve uluslararası mevzuat kapsamında ele alınacak, son bölümde de kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması ve sınırları doktrin görüşleri ve yargı kararları ışığında değerlendirilecektir.

I. KAMU GÖREVLİSİ VE İŞ BIRAKMA KAVRAMI

a. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu adına işlem tesis eden ve eylem yapan gerçek kişilerin hukuki durumları farklılık gösterebilmektedir. Dolayısıyla kamuda görevli gerçek kişileri tek bir kategori içerisinde ele almak mümkün değildir. Hukuki durumlarına göre gerçek kişileri tasnif etmek üzere çeşitli kavramlar ortaya atılmıştır. Bu kavramlardan bazılarının tam olarak kimleri işaret ettiği açıkken, bazı kavramların kimleri kapsadığı tartışma konusu olabilmektedir. Kamu

görevlisi kavramının tanımı ve tanımından daha ziyade kimleri kapsadığı hususunda doktrinde bir uzlaşma bulunmadığı gibi kavram, yargı kararlarında ve mevzuatta da farklı kapsamlarda kullanılabilmektedir.¹ 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmüne yer verilmiştir.² Anılan hükümden ve doktrindeki görüşlerden hareketle kamu görevlisi kavramını geniş ve dar anlamda açıklamak mümkündür.³

Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, hukuksal durumları birbirinden farklı olsa da, kamu kesiminde çalışan bütün görevlileri ifade eder.⁴ Tanımda "bütün görevliler" ifadesine yer verilerek geniş anlamda kamu görevlisi sayılmanın tek ölçütü, *kişinin kamu adına faaliyet yürütmesi* olarak belirtilmiştir. Kamu görevlisi kavramının geniş tanımının ceza hukuku açısından önem arz ettiğini söylemek mümkündür.⁵ Nitekim 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun m.6/1-c hükmüne göre ceza kanunlarının uygulanmasında, "*kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*" anlaşılmaktadır. Hükümde ifade edilen kapsamın geniş anlamda kamu görevlisi tanımıyla örtüştüğü söylenebilir. Buna karşın, hukuki durumları ve yürüttükleri görevlerin nitelikleri birbirinden farklı olan kişileri kapsayan bu geniş yorumun idare hukuku açısından açıklayıcı olduğunu söylemek güçtür.⁶

Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan personeli kapsar. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı dar anlamda kullanılır.⁷ Gözler, kamu görevlisi kavramını idare hukukuna özgü olacak şekilde, "*bir kamu tüzel kişisi tarafından, bir kamu hukuku bağıyla istihdam edilen görevlilerdir*" ifadeleriyle tanımlamıştır.⁸ Danıştay "*kamu hizmeti, umuma arz edilen, sürekli ve kesintisiz bir biçimde işlemesi zorunlu, toplumun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kanunla kurulan idarenin, doğrudan ya*

¹ **Karlı**, M. Rauf, (2016), İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, s.3.

² 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G. Tarihi: 9.11.1982, Sayı: 17863 (Mükerrer).

³ **Günday**, Metin, (2011), İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi, s.579., **Akgüner**, Tayfun, (2009), **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, s.41.

⁴ **Kanlıgöz**, Cihan, "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı" <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/299/2796.pdf>, s.181, E.T.: 13.4.2019.

⁵ **Günday**, 2011, s.580.

⁶ **Karlı**, 2016, s.3.

⁷ **Gözler**, Kemal / **Kaplan**, Gürsel, (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa : Ekin Yayınevi, 20. Baskı, s. 559.

⁸ **Gözler / Kaplan**, (2018), s.560.

da yakın gözetim ve sorumluluğu altında kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü faaliyetlerdir. Bu faaliyetler, anayasanın 128 inci maddesinde de belirtildiği gibi genel idare esaslarına göre yürütülür. Asli ve sürekli görevler, genel idare esaslarına göre kamu gücü kullanılarak yürütülen görevlerdir. Bu görevlerde kamu gücünü kullanarak çalışanlar ise, kamu görevlileridir. **Kamu görevlileri, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan, kendilerine kadro tahsis edilen, bütçeden ödeme yapılan ve haklarında yasalarda belirlenen özel kurallar uygulanan memurlar ile diğer kamu görevlileridir.**" ifadeleriyle Anayasası'nın 128. maddesinden yola çıkarak dar anlamda kamu görevlisi kavramına temas etmiştir.⁹

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (a) bendinde kamu görevlisi: "Bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlilerini" ifade ettiği düzenlenmiştir.¹⁰ Tanımdan hareketle işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlisi kavramının izahı önem taşımaktadır. İç hukukumuzda sistematik ve düzenli personel mevzuatı bulunmadığından, kamu görevlisi kavramının kapsamını belirlemek güçtür. Kamu görevlilerinin çeşitleri, idare hukukuna özgü ve dar anlamda kamu görevlisi tanımından hareketle, memurlar ve diğer kamu görevlileri şeklinde belirtilebilir. Anayasa'da kamu hizmeti görevlilerinin iki türünü oluşturan "memurlar" ve "diğer kamu görevlileri" arasında yerine getireceklerin görevin mahiyeti açısından herhangi bir ayırım gözetilmemiştir. Buna göre "diğer kamu görevlileri" de tıpkı memurlar gibi, genel idari esaslara göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirmek üzere istihdam edilebilecektir. Dolayısıyla Anayasa'daki "diğer kamu görevlileri" deyiminin, memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisi içinde yönetime bağlı olarak çalışan tüm kamu personelini kapsadığı söylenebilir.¹¹ Sözleşmeli personeller, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) kendi özel yasalarına bağlı olduğunu belirttiği silahlı kuvvetler mensupları, hakimler ve savcılar ile yükseköğretim kurumlarında istihdam edilen öğretim elemanları diğer kamu görevlilerine örnek gösterilebilir.

657 sayılı DMK'nin "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde; "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile

⁹ Danıştay 1. Dairesinin, 17.4.2000 tarih ve E. 2000/29, K. 2000/59 sayılı kararı.

¹⁰ 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, R.G. Tarih: 12.7.2001, Sayı: 24460.

¹¹ Aydın, Hüseyin, (2010), "Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı", Ankara Barosu Dergisi, S:2010/1, s.113-114.

görevlendirilenler, bu Kanun'un uygulanmasında memur sayılır" hükmüyle memurun tanımına yer verilmiştir.¹²

Sözleşmeli personel istihdamı, personel hukukumuzun en karmaşık konusudur. 657 sayılı DMK'nin 4. maddesinin (b) bendinde sözleşmeli personel, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç duyulan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisi şeklinde tanımlanmıştır. 657 sayılı DMK dışında, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları bünyesinde 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personeller bulunmaktadır.¹³ Ayrıca kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında kapsam dışı personel adı altında iş kanunu çerçevesinde çalıştırılan bir kesim bulunmaktadır. Kapsam dışı personel deyimini uygulama alanına girdiğinde, kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer almamakta, sendikalarla işveren arasında akdedilen toplu iş sözleşmelerinde bahis konusu edilmekte ve toplu iş sözleşmesinden yararlananlar "kapsam içi" diğerleri de "kapsam dışı" olarak adlandırılmaktadır. Özelleştirilen veya özelleştirilme kapsamında bulunmayan kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli veya kapsam dışı personel statüsünde çalışanların kurumlarıyla olan ilişkileri nedeniyle meydana gelen anlaşmazlıkların çözümünde görevli yargı yerinin belirlenmesi amacıyla Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından; "*Kapsam dışı personel hakkında düzenlemeye 418 sayılı KHK'de yer verilmiş ise de bu KHK Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Daha sonra bu personelin 18.5.1994 gün ve 527 sayılı KHK'de ve 24.11.1994 gün ve 4046 sayılı Yasa'da yer aldığı ve İş Yasası'na tabi olmasına rağmen kamu personeli sayıldığı Yasa'nın sistematiğinden, yani bunlara Yasada memur ve sözleşmeli personelle birlikte yer verilmesinden anlaşılmaktadır. Kapsam dışı personel olarak belirlenen görev unvanlarını taşıyanların kurumda belli bir süre çalıştıktan sonra sendika ile ilişkisini kesen ve daha çok idareci niteliğindeki personel olduğu, bu ayırmadaki amacın, bu kesimin, yetki ve ücretinin tayin ve takdirinin idareye bırakılması ve statülerinin, aslı ve sürekli görevleri genel idare esaslarına göre yürütülen personele yaklaştırılması olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle 4046 sayılı Yasa hükümlerinden, kapsam dışı personelin de kamu personeli sayıldığı sonucu çıkmaktadır.*" gerekçesiyle idari yargı yerinin bu tür uyuşmazlıklarda görevli olduğuna karar verilmiştir.¹⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi kararı uyarınca kapsam dışı personelin iş kanununa tabi olsa da kamu görevlisi sayıldığını belirtmek gerekir.

¹² 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, R.G. Tarih: 23.7.1965, Sayı: 12056.

¹³ 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G. Tarih: 29.1.1990, Sayı: 20417(mükerrer).

¹⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 22.1.1996 tarih ve E: 1995/1, K: 1996/1 sayılı kararı.

Kamu görevlisi kavramına ilişkin yapılan açıklamalar ışığında, bu çalışma kapsamında kamu görevlisi kavramı, işçi statüsü dışında kalan, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinde asli ve sürekli görevleri ifa eden tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır. Ayrıca özellikli durum arz eden kapsam dışı personel de 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olsa da niteliği gereği çalışma kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmiştir.

b. İş Bırakma Kavramı

Çalışmada, kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında işe gelmemeleri durumunu ifade etmek için iş bırakma kavramı tercih edilmiştir. Zira kamu görevlilerinin işe gelmemeleri ile işçilere tanınan grev kavramı arasında nitelik farkı bulunmaktadır. Grev, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 58. maddesinin 1. fıkrasında; "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 tanımlanmış, ikinci fıkrasında; "Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması hâlinde, işçilerin ekonomik ve sosyal durumları ile çalışma şartlarını korumak veya geliştirmek amacıyla, bu Kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve kanuni grev denir" hükmüyle kanuni grevin tanımı ve koşulları belirtilmiştir.¹⁵ Görüldüğü üzere işçilere tanınan grev hakkı ve koşulları kanunda açıkça gösterilmiştir. Buna karşılık kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakabilmeleri ise hem uluslararası hem de ulusal yargı makamların içtihatlarıyla gelişmiş ve sınırları her somut olaya göre değişkenlik göstermektedir. İşçilere tanınan grev hakkı karşılığında da işverenlere lokavt hakkı tanınmaktadır. Lokavtın da tanımı ve koşulları açıkça kanunda düzenlenmiştir.¹⁶ Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma yerine grev hakkı olduğundan söz edersek, kamu idaresinin de lokavt hakkı gündeme gelebilir. Anılan gerekçelerle içtihat hukukuyla gelişen kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması ifadesi, sendika üyesi kamu görevlilerini de himaye edecek ifadedir. Nitekim öğretide de iş bırakma eyleminin, grev niyetiyle yapılmış olan eylemlere yasal kaygılardan dolayı verilmiş isim olduğu belirtilmiştir.¹⁷

Anayasa Mahkemesi de kamu görevlilerinin iş bırakmalarının işçilere tanınan grev hakkından farklı olduğunu belirtmiştir; "...*Olay tarihinde başvuruçunun bağlı olduğu sendika kararı ile tüm ülke çapında bir gün işe gelmeme eylemi yapılmasına karar verilmiştir. Her ne kadar adı geçen sendika söz konusu*

¹⁵ 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, R.G. Tarih: 7.11.2012, Sayı: 28460

¹⁶ Bkz. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 59. madde.

¹⁷ **Beyoğlu**, Cem Ümit, (2018), "*AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı*", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 135, s.84.

*eylemi “uyarı grevi” olarak isimlendirmişse de bu eylem, Anayasa’nın “grev ve lokavt” kenar başlıklı 54. maddesinde yer alan ve **toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin sahip olduğu grev hakkı ile bir ilgisi olmayan, sendika üyesi kamu görevlilerinin toplumsal meselelerde seslerini duyurmayı hedefleyen bir sendikal faaliyettir**”.*¹⁸ Danıştay da kararlarında, yapılan eylem sendikalar tarafından grev olarak ifade edilse de iş bırakma kavramını tercih etmektedir. Örneğin “...davacının üyesi olduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan karara uyarak, “Türkiye genelinde grev şeklindeki sendikal etkinlik” bağlamında düzenlenen iş bırakma eylemine katılarak derse girmeme eylemini gerçekleştirdiği” ifadeleriyle sendika tarafından grev olarak belirtilen eylem Danıştay tarafından iş bırakma şeklinde kaleme alınmıştır.¹⁹

Açıklamalar ışığında, yasal mevzuatımızda kamu görevlilerine açıkça grev hakkı tanınana ve hakkın sınırları belirlenene kadar, iş bırakma kavramının kamu görevlilerinin lehine olacağı düşüncesiyle çalışma kapsamında grev hakkı yerine iş bırakma ifadesi tercih edilmiştir. Bununla beraber uluslararası denetim organları ve doktrin görüşlerinin açıklanması sırasında, anılan görüşlerin özgün hallerini bozmamak adına ilgili bölümlerde iş bırakma kavramı yerine “grev” kavramı kullanılmıştır.

II. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL FAALİYET KAPSAMINDA İŞ BIRAKMA HAKKININ ULUSAL ÇERÇEVESİ

Ulusal mevzuatın hali hazırdaki durumu kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakmalarını etkilediğinden, uluslararası mevzuatla kıyaslayabilmek adına hem Anayasal hem de kanuni düzenlemelere değinmekte fayda vardır.

a. Anayasal Düzenleme

Kamu görevlilerinin iş bırakabilmelerinden önce sendika hakkından söz etmek gerekir. Zira ülkemizde kamu görevlileri uzun uğraşlar sonucunda sendika hakkını elde etmişlerdir. Devlet geleneğimizde Osmanlı Devletinden bu yana memurların sendikalaşma hareketine sıcak bakılmamıştır. Bunda geleneksel asker-devlet anlayışının, memuru devletle özdeş sayma ve özellikle 1839 Tanzimat Fermanından sonra kamu yönetim modeli olarak devlete sadık, klasik memur modelini benimsemiş olan Fransa’nın seçilmiş olmasının rolü büyüktür.²⁰

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından sonra 1961 yılına kadar geçen süre zarfında da bu anlayış hakim olmuştur. 1961 Anayasası’nın çalışanlara

¹⁸ Anayasa Mahkemesinin, 25.3.2015 tarih ve Başvuru No: 2013/7199 sayılı kararı.

¹⁹ Danıştay 12. Dairesinin 26.5.2016 tarih ve E:2013/5107, K: 2016/3272 sayılı kararı.

²⁰ **Tuncay, A. Can - Savaş, F. Burcu, (2016), Toplu İş Hukuku, İstanbul: Beta Yay., s. 474**

ve işverenlere sendika hakkını tanıyan 46. maddesinin 20.9.1971 tarihinde 1488 sayılı Kanunla değiştirilmesinden önceki şeklinde “işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir” hükmü yer alıyordu. Bu hükme uygun olarak 8 Haziran 1965 tarihinde 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu (DPSK) çıkarılmış ve kamu görevlileri sendikaları kurulmuştu.²¹ Ancak bunların ömrü pek uzun olmamış ve yaşanan bazı sosyal ve siyasal kargaşadan ötürü 1971 yılında Anayasa’nın 46. maddesi değiştirilmiş, arkasından 624 sayılı DPSK yürürlükten kaldırılarak kamu görevlileri sendikacılığına son verilmiştir. Buna paralel olarak 657 sayılı DMK’nin kamu görevlilerine sendika kurma hakkını tanıyan 22. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

1982 Anayasası’nın 51. maddesinde işçilerin ve işverenlerin sendika kurma hakkına sahip oldukları belirtilmiş, fakat kamu görevlilerinin sendika kurma hakkından söz edilmemişti. Öte yandan 1961 Anayasası’nda olduğu gibi kamu görevlilerinin sendika kurmasını yasaklayan bir hükme de yer verilmemişti. Bu suskunluk doktrinde, Anayasanın bu yönde bir yasaklama getirmediğine göre kanun koyucunun bu hakkı tanımamasının anayasaya aykırı düşmeyeceği yolunda bir görüşün savunulmasına yol açmıştı.²² Hatta Hükümetin istişari mütalaasını sorması üzerine Danıştay 1. Dairesi “Kamu görevlilerinin sendikal örgütlenmesini yasaklayan bir hüküm Anayasada yer almadığına göre bu hususun kanunla düzenlenmesinde Anayasaya aykırılık söz konusu olmaz” sonucuna varmıştı²³.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin durum böyle iken, Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi, T.C. tarafından (87 sayılı sözleşme ile birlikte) 25.11.1992 tarihinde bir kanunla kabul edildikten sonra Bakanlar Kurulu tarafından 8.1.1993 tarihinde onaylanıp yürürlüğe konularak kamu görevlilerine sendika yolu açılmıştır²⁴. Ancak bir yandan Anayasadaki suskunluk, diğer yandan anılan sözleşmenin kamu görevlilerine doğrudan sendika kurma hakkı veremeyişi ve nihayet bu konuda yasal düzenleme yapılmadığı için kamu görevlileri sendikası kurulması o aşamada imkansızdı. Nitekim Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da, bu sözleşmenin kabulünden sonra bu konuda özel bir kanun kabul edilip yürürlüğe konulmadığı için sırf 151 sayılı Sözleşme’nin iç hukuka dahil edilmesine dayanılarak kurulmuş olan bazı kamu çalışanları sendikalarının

²¹ Gülmez, Mesut, (2002), **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, 788’den 4688’e:1926-2001**, Ankara: TODAİE Yay., s. 37 vd.

²² Gülmez, Mesut, (1990), **Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: İmge Yay., s. 116 vd.

²³ Danıştay 1. Dairesi’nin, 22.4.1992 tarih ve E:136, K:147 sayılı kararı.

²⁴ Kutal, Metin, (1997), **151 sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye’nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku**, Ankara: Kamu-İş, s.125 vd.

tüzel kişilik kazanmalarının mümkün olmadığı sonucuna varmıştı²⁵.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun anılan kararından kısa bir süre sonra Anayasanın 53. maddesinde 23.7.1995 tarihinde 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kamu görevlileri sendikacılığının karşısında duran anayasal engel kaldırılmıştır. Ayrıca, 12.6.1997 tarih ve 4275 sayılı kanunla 657 sayılı DMK'nin daha önce ilga edilen 22. maddesi yeniden düzenlenmiştir. 2001 yılında 4709 sayılı Kanunla Anayasanın 51. maddesinin başındaki "işçiler" sözcüğü "çalışanlar" şeklinde değiştirilerek tüm kamu görevlilerinin sendika hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bütün bu olumlu gelişmelerin devamında 25.6.2001 tarihinde 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur²⁶.

7.5.2010 tarihinde kabul edilen 5982 sayılı Kanunla Anayasada yapılan değişiklik ile **kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı** tanınmıştır (Md.53/3). Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde ise tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna (KGHK) başvurabileceği öngörülmüştür. Öte yandan kurulun kararlarının kesin olduğu ve toplu sözleşme hükmünü taşıdığı da belirtilmiştir. Söz konusu değişiklik kamu görevlileri yönünden sadece toplu sözleşme hakkı ile sınırlı kalmıştır. Diğer bir ifadeyle Anayasa'nın "Grev hakkı" başlıklı 54. maddesinde, belirlenen koşullar altında sadece işçilere tanınan grev hakkında kamu görevlileri lehine bir değişiklik olmamıştır. Öğretide de, Anayasada yapılan değişikliklerin "*örtülü grev yasağı*" içerdiği ileri sürülmektedir. Değişiklikte toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde öngörülen zorunlu tahkim, grev hakkının dolaylı olarak yasaklandığı şeklinde yorumlanmaktadır. Kurul kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olacağını belirtilmesi de örtülü grev yasağının diğer bir nedeni olarak gösterilmiştir.²⁷ Açıklamalardan hareketle, Anayasada kamu görevlilerinin iş bırakma haklarının olmadığı söylenebilir.

b. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kamu görevlilerinin iş bırakmalarının açıkça yasaklandığı temel yasal düzenleme DMK'dir. Kanununun 26. maddesinde toplu eylem ve hareketlerde bulunma, 27. maddesinde ise grev yasağı düzenlenmiştir. Kanununun 125. maddesinde de anılan yasaklara riayet edilmemesi durumunda, fiili işleyen görevlilerin devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla tecziye edileceği belirtilmiştir. Öte yandan '*özürsüz olarak bir veya iki gün gelmemek*' eylemi için de aylıktan kesme cezası öngörülmüştür. Uygulamada, sendikal

²⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 24.5.1995 tarih ve E:4-367, K:550 sayılı kararı, Yargıtay Kararları Dergisi, Temmuz 1995, 1013.

²⁶ RG. 12.7.2001, No. 24460.

²⁷ **Atasayan, M.** Gözde, (2011), "*Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi*", İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s. 144-145.

faaliyetler kapsamında iş bırakan kamu görevlilerinin aylıktan kesme cezasıyla cezalandırıldığı görülmektedir.

c. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Anayasada 2010 yılında yapılan kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkında ilişkin değişiklik paralelinde 4688 sayılı Kanun'da da önemli değişiklikler olmuş ve 2012 yılında 6289 sayılı Kanun²⁸ ile söz konusu kanun Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu adını almıştır. Anılan Kanunda, sadece toplu görüşme tanımlanmış, kamu görevlilerinin iş bırakmasına dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

d. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

Kanunda, grev sözcüğüne açıkça yer verilmemekle birlikte, hukuken aynı sonuçların doğmasına yol açabilecek olan kamu görevinin toplu olarak terk edilmesi, yavaşlatılması eylemleri cezai yaptırıma bağlanmıştır. (TCK. m.260). Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, *hizmeti aksatmayacak biçimde* yapılan iş bırakma veya yavaşlatma eylemleri nedeniyle verilecek cezada indirim yapılacağı ya da ceza verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

III. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL FAALİYET KAPSAMINDA İŞ BIRAKMA HAKKININ ULUSLARARASI ÇERÇEVESİ

a- Birleşmiş Milletler Belgelerinde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) ile İkiz Sözleşmeler olarak bilinen 1966 yılında kabul edilen Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, BM'nin sendikal haklara ilişkin hükümler içeren ve ILO Sözleşmeleriyle de uyumlu temel belgelerini oluşturmaktadır.

a.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Bildirgenin 23. maddesinde: "Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır" hükmü ile sendika hakkı düzenlemiştir.²⁹ İHEB, kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde 'herkese' sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını getirmekte, ancak toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemektedir. Hukuksal bağlayıcılığı olmayan İHEB ile düzenlenen hak ve özgürlüklerin etkin olarak kullanılması ve güvenceye kavuşturulması amacıyla 1966 yılında ikiz sözleşmeler kabul edilmiştir. Bildirgeden farklı olarak bu iki belge, kabul eden ülkeleri bağlayıcı

²⁸ RG. 11.4.2012, No. 28261.

²⁹ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Türkiye tarafından onaylanarak 27 Mayıs 1949 tarihinde 7217 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Sözleşme metni için bkz. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_righths_turkce.pdf, E.T.: 13.4.2019.

uluslararası sözleşme niteliğini taşımaktadır.³⁰

a.2. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış, 2003 yılında ise onaylamıştır.³¹ Sözleşmenin 8/a maddesi ile herkese sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı tanınmıştır. Ayrıca Sözleşmenin 8/d maddesinde: “ilgili ülkenin yasalarına uygun olarak kullanılmak koşuluyla taraf devletin grev hakkını üstelenmesini” öngörmektedir.³² Sözleşmede toplu pazarlık hakkı açıkça düzenlenmemekle birlikte, sendika hakkının toplu pazarlık hakkını da beraberinde getirdiğini söylemek mümkündür³³. Nitekim Sözleşmenin denetim organı olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin (ESKHK) verdiği kararlarda sendika hakkının toplu pazarlık hakkını da kapsadığı belirtilmektedir³⁴.

Sözleşme, ekonomi, sosyal ve kültürel haklarla ilgili genel bir sözleşme olduğu için, anılan sözleşmede yer alan düzenlemelerin 87 sayılı ILO sözleşmesinde öngörülen güvenceleri zedeleyecek şekilde yorumlanamayacağı ve uygulanamayacağı ifade edilmektedir (Md. 8/3). Dolayısıyla Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ESKHS), 87 sayılı ILO sözleşmesini kendisine üstün tutmaktadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin sendika ve grev hakları konusunda BM'nin bu sözleşmesi değil, 87 sayılı ILO sözleşmesinin geçerli olacağını söylemek mümkündür³⁵.

a.3. Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi 15 Ağustos 2002 tarihinde imzalamış, 2003 yılında onaylamıştır³⁶. Sözleşmenin 22/1 maddesi ile sendika hakkı güvence altına alınmıştır. Bu sözleşmede de, ESKHS' de olduğu gibi, sendikal haklara verilen önemin bir yansıması olarak, 87 sayılı ILO sözleşmesinin üstünlüğü tanınmaktadır (Md. 22/3).³⁷ Ayrıca sözleşmenin pozitif metninde yalnızca sendika hakkı tanınmakla birlikte, denetim organı

³⁰ Uçkan, Banu, (2013), **4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**, İstanbul: Legal Yayınevi, s.25.

³¹ RG. 11.8.2003, No. 25196.

³² Sözleşme metni için bkz. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf, E.T.: 13.4.2019.

³³ Talas, Cahit, (1990), **Toplumsal Politika**, Ankara: İmge Kitapevi, s.222.

³⁴ Gülmez, Mesut (2008) “ *Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkını Kapsar mı?*”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, s.142.

³⁵ Uçkan, 2013, s.26.

³⁶ RG: 21.7.2003, No. 25175.

³⁷ Sözleşme metni için bkz . http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin133.pdf, E.T.: 13.4.2019.

olan İnsan Hakları Komitesi pozitif metnin ötesine geçerek denetimlerini yapmakta ve düzenlediği raporlarda sendika hakkının toplu pazarlık ve grev hakkını da kapsadığını belirtmektedir.³⁸

b- Avrupa Konseyi Belgelerinde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

II. Dünya Savaşı sonrası ilk uluslararası siyasi örgütlerden biri olan Avrupa Konseyi, 5 Mayıs 1949 tarihinde on Batı Avrupa ülkesi tarafından kurulmuştur. Türkiye ise Avrupa Konseyine 13 Nisan 1950 tarihinde üye olmuştur. Avrupa Konseyi'nin temel amacı, üye ülkelerdeki yasal düzenlemelerin çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukuk düzeni çerçevesinde modernleştirilmesi ve uyumlaştırılmasıdır³⁹. Bu bağlamda Avrupa Konseyi ulusal yasal düzenlemeleri birbiriyle ve Konseyin standartları ile uyumlu kılmak için 160'ın üzerinde sözleşme kabul etmiştir. Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği bu sözleşmelerden İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ile Avrupa Sosyal Şartı sendikal haklara ilişkin önemli düzenlemeler getirmektedir.

b.1. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

Avrupa Konseyi, Avrupa ülkeleri arasında siyasi birliği sağlamak ve üye ülkelerdeki temel insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almak amacıyla 10 Mart 1954 tarihinde İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni (İHAS) kabul etmiştir.⁴⁰ Sözleşme, üye ülkelerin başta medeni ve siyasal haklar olmak üzere temel hak ve özgürlüklere saygılı olmalarını sağlayan Avrupa'daki sürekli ve bağımsız tek kontrol mekanizmasıdır.⁴¹ Sözleşmenin önemi yalnızca güvence altına aldığı hakların genişliğiyle sınırlı değildir. Sözleşme, yapılan şikayetleri çözmek, uygulamaları denetlemek ve Sözleşmenin yüklediği sorumlulukları gerçekleştirmek için bir yargı mekanizmasına sahip olması açısından da büyük bir önem ve farklılık taşımaktadır.

Toplam 59 maddeden oluşan sözleşme, sendika hakkı ve sınırlarını 'Dernek Kurma ve Toplantı Yapma Özgürlüğü' başlığını taşıyan 11. maddede düzenlemektedir. Sözleşmede sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı açıkça düzenlenirken, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak bu durum, sözleşmenin toplu pazarlık ve grev hakkını kapsamadığı anlamına gelmemektedir⁴². İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi (İHAM), 2000'li yılların başına kadar verdiği kararlarda, katı bir sözelci yaklaşım içinde bulunarak ve ILO denetim organlarının verdiği kararları

³⁸ Gülmez, 2008, 142.

³⁹ Uçkan, 2013, 27.

⁴⁰ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Türkiye tarafından onaylanarak 19 Mart 1954 tarihinde 8662 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Sözleşme metni için bkz. <http://www.goc.gov.tr/files/files/AIHS.pdf>, E.T.: 13.4.2019

⁴¹ Uçkan, 2013, 27.

⁴² Uçkan, 2013, 28.

dikkate almadan sendika hakkını salt örgütlenme çerçevesinde ele almıştır. Ancak 2000'li yıllardan itibaren İHAM'ın verdiği kararlarda değişiklik yaşanmış ve sendika hakkını toplu sözleşmeli ve toplu eylemli sendika hakkı olarak değerlendirmeye başlamıştır. Nitekim İHAM, kamu görevlileri ile ilgili olarak, Avrupa çapında büyük yankı uyandıran 21 Kasım 2006 tarihli Demir ve Baykara/Türkiye davasında⁴³, 27 Mart 2007 tarihli Karaçay/Türkiye davasında⁴⁴ ve 17 Temmuz 2007 tarihli Satılmış ve Diğerleri/Türkiye davasında⁴⁵ sendika hakkının toplu pazarlık ve toplu eylem hakkını da içerdiği yönünde karar vermiştir.⁴⁶

b.2. Avrupa Sosyal Şartı

Temelde sivil ve siyasal haklara yer veren İHAS'ın ekonomik ve sosyal alandaki karşılığını oluşturan Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ), 18 Ekim 1961 tarihinde imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise ASŞ'yi 14 Ekim 1989 tarihinde onaylamıştır.⁴⁷

ASŞ örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkı da dahil olmak üzere toplam 19 sosyal hakkı güvence altına almaktadır. Türkiye ASŞ'de yer alan örgütlenme hakkını düzenleyen 5. maddeye ve toplu eylem hakkını da kapsayan toplu pazarlık hakkını düzenleyen 6. maddenin tümüne çekince koymuştur. Türkiye her ne kadar koyduğu çekinceler nedeniyle Avrupa Konseyi tarafından sorgulanmayacak ve denetime tabi tutulmayacaksa da bu şarttan yıllar önce onayladığı İHAS ve aşağıda ele alınacak olan 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerinin daha etkili ve güçlü denetim mekanizmalarına ve yaptırımlarına bağlı olacaktır.⁴⁸

⁴³ İHAM Başvuru No: 34503/97. 1994 yılında KESK'e bağlı Tüm Bel-Sen ile Gaziantep Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan toplu sözleşmenin uygulanmaması üzerine açılan davada İHAM, toplu sözleşmeli sendika hakkının yönetimin sert çekirdeği dışında kalan kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde yasal düzenlemelerin olmamasını İHAS'ın 11. maddesini ihlali anlamına geldiğine karar vermiş ve hükümeti mahkum etmiştir.

⁴⁴ İHAM Başvuru No: 6615/03. 2002 yılında KESK'e bağlı Yapı Yol-Sen'in kararına uyarak kamu görevlilerinin maaşlarını protesto etmek amacıyla iş yavaşlatma eylemine katıldığı iddia edilen bir kamu görevlisine idare tarafından disiplin cezası verilmiştir. Ancak bu konuda açılan davada İHAM, verilen ceza küçük de olsa sendika üyelerini grev günlerine veya eylemlerine katılmaktan alıkoyan eylemlerde bulunulmaması gerektiğini vurgulayarak, hükümeti mahkum etmiştir.

⁴⁵ İHAM Başvuru No: 74611/01, 26876/02, 27628/02. Boğaziçi köprüsünde çalışan gişe görevlileri, 1998 ve 1999 yıllarında çeşitli zamanlarda çalışma koşullarını protesto etmek amacıyla üyesi oldukları KESK'e bağlı Enerji Yapı-Yol Sen'in kararına uyarak birkaç saatliğine gişelerden ayrılmak suretiyle iş bırakma eylemine gitmişlerdir. Bu kamu görevlilerine idare tarafından verilen disiplin cezası, İHAM tarafından sendikal hakka müdahale olarak değerlendirilmiş ve hükümet İHAS'ın 11. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle mahkum edilmiştir.

⁴⁶ **Gülmez**, 2008, 146-164.

⁴⁷ RG. 4.7.1989, No. 20215.

⁴⁸ **Gülmez**, Mesut (2007) "Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:1, s.41-42.

c- Uluslararası Çalışma Örgütü Belgelerinde Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

1919 yılında kurulan ILO, insan haklarının, sosyal adaletin ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan BM'nin bir ihtisas kuruluşudur⁴⁹. Türkiye bu kuruluşa 1932 yılında üye olmuştur. Sendika özgürlüğü ilkesi ilk kez 1919 yılında ILO Anayasasına girerken, toplu pazarlık ilkesi de Filadelfiya Beyannamesiyle⁵⁰ açıkça tanınmış ve Beyannamenin Anayasaya eklenmesiyle hak niteliğini kazanmıştır. Bu Anayasal kurallar, ILO'nun sendikal haklarla doğrudan ilgili kabul ettiği dört sözleşmenin de dayanağını oluşturmuştur.

87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi ve 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, ILO'ya üye olan ülkeler tarafından ayrıca onay gerekmeksizin uyulma zorunluluğu olan 8 çekirdek sözleşme arasında yer almaktadır.⁵¹ Bunun yanında ikincil nitelikte bir sözleşme olmakla birlikte 151 sayılı ILO sözleşmesi kamu görevlilerinin sendikal haklarını doğrudan düzenleyen sözleşme olması açısından önem taşımaktadır. 154 sayılı ILO sözleşmesi ise, 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleriyle uyumlu olarak ve bunları temel alarak özgür ve gönüllü toplu pazarlığı özendirme amacı taşımaktadır. Türkiye 87, 98 ve 151 sayılı ILO sözleşmelerini onaylamakla birlikte henüz 154 sayılı ILO sözleşmesini onaylamamıştır.⁵²

c.1. 87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi

9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 2013 yılı itibarıyla toplam 152 ülke tarafından onaylanan 87 sayılı ILO sözleşmesi Türkiye tarafından, 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır.⁵³ İkiz Sözleşmelerde üstünlüğü ve önceliği belirtilen 87 sayılı ILO sözleşmesi, sendika özgürlüğünü en kapsamlı şekilde düzenleyen uluslararası belgelerin başında gelmektedir.

Tüm ILO sözleşmelerinde olduğu gibi, 87 sayılı ILO sözleşmesinde de grev hakkı açıkça düzenlenmemektedir. Her ne kadar Sözleşme metninde grev hakkı açıkça düzenlenmemiş ise de, ILO Denetim organları, tüm çalışanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını koruyup geliştirebilmek için başvurabilecekleri

⁴⁹ Uçkan, 2013, 32.

⁵⁰ Beyanname, Uluslararası Çalışma Örgütünün 26. toplantısında 10 Mayıs 1944 yılında kabul edilmiştir. Metin için Bkz. https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm, E.T.: 13.4.2019.

⁵¹ 19 Haziran 1998 tarihinde imzalanan Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi, Metin için Bkz. https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412372/lang--tr/index.htm, E.T.: 13.4.2019.

⁵² Türkiye'nin onayladığı ILO Sözleşmeleri için Bkz. <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>, E.T.: 13.4.2019.

⁵³ RG. 25.2.1993, No. 21507.

temel ve yasal bir grev hakkının olduğunu belirtmişlerdir.⁵⁴ ILO Denetim organları grevin, çalışanların ekonomik çıkarlarını savunma amacı ile kullanılmasında 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 olarak ifade etmiştir.⁵⁵ Dolayısıyla, hem yargı organlarının hem de yönetsel yetkililerin, ulusal mevzuatta yer alan kesin grev yasaklarından kaynaklanan uyuşmazlıkların çözülmesinde ILO Sözleşmeleri ile beraber ILO Denetim organlarının da bu içtihat niteliği kazanmış kararlarını göz önüne almadan karar vermemeleri gerekmektedir.⁵⁶ Ayrıca bu kararlarda, halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını, güvenliğini ya da sağlığını tehlikeye sokabilen temel hizmetlerde ve devlet adına otorite işlevlerini yerine getiren memurlar için grev hakkının sınırlanabileceği ifade edilmektedir.⁵⁷

c.2. 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi

1 Temmuz 1949 yılında kabul edilen 98 sayılı ILO sözleşmesi, Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanmıştır⁵⁸. Sendika özgürlüğünü devlete karşı güvence altına almayı amaçlayan 87 sayılı ILO sözleşmesini tamamlayıcı bir nitelik taşıyan 98 sayılı ILO sözleşmesi, işverenlere ve işveren örgütlerine karşı sendika özgürlüğüne güvence getirmeyi amaçlamaktadır. İki ayrı belge olmakla birlikte, 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerinin güvenceye aldıkları hak ve özgürlükler açısından birbirini tamamlamaları nedeniyle 98 sayılı ILO sözleşmesini, 87 sayılı ILO sözleşmesinin ikizi olarak nitelendirmek mümkündür.⁵⁹

87 sayılı ILO sözleşmesinden farklı olarak, 98 sayılı ILO sözleşmesinin devlet memurlarının durumu ile ilgili olmadığı ve hiçbir şekilde onların haklarını veya statülerini olumsuz yönde etkilemeyeceği ifade edilmektedir (Md.6). Bu maddenin lafzından, sözleşmenin tüm kamu görevlilerini kapsam dışında bıraktığı sonucuna ulaşılabilir. Ancak Uzmanlar Komisyonu, verdiği çeşitli kararlarda bu maddenin tüm kamu görevlilerini sözleşmenin kapsamı dışında tutacak şekilde geniş yorumlanmaması gerektiğini belirtmiştir.⁶⁰ Dolayısıyla bu

⁵⁴ **Kutal**, Metin, (2010), **Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 1982 T.C. Anayasası'nın Grev Hakkına İlişkin Hükümleri**, Osman Güven Çankaya'ya Armağan, İstanbul: Kamu-İş Yayınevi, 2010, s. 329.

⁵⁵ **Kutal**, 2010, 329.

⁵⁶ **Gülmez**, Mesut (2004) “Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:54, s.159.

⁵⁷ **Gülmez**, Mesut, (1996), **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE Yay., s. 147.

⁵⁸ RG. 14.8.1951, No. 7884.

⁵⁹ **Gülmez**, Mesut (2013) “Örgütlenme ÖzgürSÜZlülüğü Cephesinde Yeni Bir Şey Yok! Olacağı da Yok!”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, s.32.

⁶⁰ **Uçkan**, 2013, 37.

maddede ifade edilen ‘devlet memurlarının’ Uzmanlar Komisyonu’nun verdiği kararlarda belirttiği ‘kamu gücünün organı olarak hareket eden’ ve ‘devlet adına otorite işlevini yerine getiren’ kamu görevlileri şeklinde yorumlanması gerekmektedir.⁶¹

c.3. 151 Sayılı Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemleri Sözleşmesi

27 Haziran 1978 tarihinde kabul edilen 151 sayılı ILO sözleşmesi, Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır.⁶² 151 sayılı ILO sözleşmesi, birçok ülkede kamu hizmeti faaliyetlerinin kapsamının genişlemesi sonucunda kamu görevlilerinin sayısının artması, üye devletlerin siyasi, sosyal ve ekonomik sistemlerinin büyük ölçüde çeşitlilik ve uygulamada farklılık göstermesi, 98 sayılı ILO sözleşmesinin kamu görevlilerine uygulanması konusunda yorum güçlüklerinin ortaya çıkması ve kimi ülkelerin 98 sayılı ILO sözleşmesini kamu görevlilerini uygulama alanı dışında bırakacak şekilde uygulaması nedeniyle kabul edilmiştir.⁶³

Sözleşme’nin 1. maddesinde belirtilen “Bu Sözleşme, diğer uluslararası çalışma sözleşmelerinde bu kesime uygulanabilecek daha elverişli hükümler bulunmadığı durumlarda kamu makamlarınca çalıştırılan herkese uygulanır” hüküm uyarınca, “yedek” bir sözleşme niteliğindedir.⁶⁴ Bu sözleşmenin anılan niteliği gereği Türkiye tarafından 87, 98 ve 151 sayılı her üç ILO Sözleşmesi de onaylandığı için kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri, 151 sayılı Sözleşmeye kıyasla öncelikli olarak dikkate alınması gerekmektedir.

d- Uluslararası Sözleşmelerin Bağlayıcılığı

Günümüzde ülkeler ve vatandaşlar yalnızca iç hukuk ve Anayasa kurallarıyla değil, uluslararası kurullarla da bağlı bulunmaktadır. Bu durum özellikle güvenlik, insan haklarının korunması ve ekonomik kalkınma konularında yapılan uluslararası sözleşmelerle kendisini göstermektedir.

1982 Anayasası’nda uluslararası sözleşmelerin uygun bulunması ile ilgili 90. madde, 1961 Anayasası’ndan aynen alınmıştır. Maddenin 2004 yılında değişikliğe uğrayan son fıkrası, uluslararası sözleşmelerin Türk hukuk sistemindeki yeri ve bu sözleşmelerin anayasal denetimini düzenlemektedir. Ancak bu maddenin sendikal haklarla ilgili kabul edilen uluslararası sözleşmeler açısından en önemli hükmün, fıkranın son cümlesi olduğunu söylemek mümkündür.

⁶¹ **Gülmez**, 1996, 153-156.

⁶² RG. 25.2.1993, No. 21507.

⁶³ **Uçkan**, 2013, 39.

⁶⁴ Sözleşme metni için Bkz. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm, E.T.: 13.4.2019.

Anılan fıkrada, “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır*” hükmüne yer verilmiştir. 2004 yılında Anayasada yapılan söz konusu değişiklikle, usulüne göre yürürlüğe konulmuş ve temel hak ve özgürlükleri ihtiva eden uluslararası sözleşmelerin, ulusal kanunlardan üstün olacağı ve anılan sözleşmelerin iç hukuka aktarılma koşulu aranmadan, kendiliğinden ve doğrudan uygulanacağı hükme bağlanmıştır.⁶⁵

Sendikal haklar, hiçbir tereddüde yer vermeyecek şekilde, temel hak ve özgürlükler arasında yer aldığından, anılan Anayasa hükmü gereği, sendikal haklarla ilgili ulusal mevzuat ile uluslararası mevzuat arasında bir çelişkinin olması durumunda; uluslararası mevzuat hükümlerinin doğrudan uygulanması söz konusu olacaktır. Bu doğrultuda ILO Denetim organlarının içtihat niteliği kazanmış olan kararları da önem arz etmektedir. Anılan kararlar göz önüne alınmadan, sözleşme metinlerini 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 yasal bir hak olarak nitelendirildiği vurgulanmalıdır.⁶⁶ 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.⁶⁷

İHAM da, kamu görevlileri ile ilgili olarak, 21 Kasım 2006 tarihli Demir ve Baykara/Türkiye davasında, 27 Mart 2007 tarihli Karaçay/Türkiye davasında ve 17 Temmuz 2007 tarihli Satılmış ve Diğerleri/Türkiye davasında sendika hakkının toplu pazarlık ve toplu eylem hakkını da içerdiği yönünde karar vermiştir. ILO Denetim Organları ve özellikle İHAM kararları neticesinde, ulusal mevzuatta aksi düzenlense de iç hukukta kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma haklarının varlığı kabul edilmiştir. Yargı kararlarında da sözü edilen Anayasa hükmünden bahsedildikten sonra, İHAM'ın Türkiye ile ilgili kararlarına atıf yapılarak, kamu görevlilerinin iş bırakma haklarının olduğu belirtilmiştir.

IV. KAMU GÖREVLİLERİNİN İŞ BIRAKMASI (GREV HAKKI) SORUNU VE SINIRLARI

1982 Anayasasının 54. maddesi, grev hakkını yalnızca “*işçilere*” toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tanımıştır.

⁶⁵ **Gülmez**, Mesut (2005) “*Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar*”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 1, s. 32-41.

⁶⁶ **Gülmez**, Mesut (2001) “*Aykırılıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası*”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:3, s.5.

⁶⁷ **Kutal**, 2010, 329.

Böylece grev hakkı işçilere yönelik olarak, salt çıkar uyumsuzları için güvence altına alınmıştır. Anılan hükmün yazım şekli itibarıyla kamu görevlileri ile ilgili iki sonucu vardır: birincisi grev hakkının kamu görevlilerine yasaklanmadığı, ikincisi ise grev hakkının kamu görevlilerine açıkça tanınmadığıdır. Bu durum kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin Anayasal düzlemde tartışmalarına sebebiyet vermektedir.

Gülmez, Anayasa koyucu tarafından grev hakkının açıkça işçilere tanınmasının, bu hükmün mefhumu muhalifinden kamu görevlilerine tanınmadığı yorumunun doğru olmayacağını belirtmiştir. Bu türden özgürlükleri daraltıcı yorumların, Anayasa Mahkemesi tarafından da benimsenen “*kuşku durumlarda özgürlük yararına yorum*” ilkesini zedeleyeceğini ifade etmiştir.⁶⁸

Kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda ulusal ve tarafı olduğumuz uluslararası mevzuatta çelişkiler bulunmaktadır. Bu durum da, bu konunun doktrinde ve yargı kararlarında tartışılmasına sebebiyet vermiştir. Bu konuda kamu görevlilerinin grev hakkının mevcut olduğu ve mevcut olmadığı yönünde iki görüş bulunmaktadır.

a. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Mevcut Olduğu Görüşü

Kamu görevlilerinin grev haklarının mevcut olduğu görüşünü savunanların dayanak noktalarından biri, uluslararası sözleşmelere göre kamu görevlilerinin grev haklarının varlığı düşüncesidir. Anayasa'nın 90. maddesine göre bu sözleşmeler usulüne göre yürürlüğe konulmasıyla iç hukukumuzun bir parçası olmuşlardır. Görüş doğrultusunda; ESKHS, 87, 98 ve 151 sayılı ILO Sözleşmeleri göz önüne alınarak kamu görevlilerinin grev haklarının varlığı kabul edilmelidir.⁶⁹Nitekim İHAM kararlarıyla grev hakkının kamu görevlilerinin tümü için yasaklanması sözleşmelere aykırı olarak değerlendirilmiştir. Bu kararlarla, pozitif metni sendika hakkını düzenlemekle sınırlı olan İHAS'nin 11. maddesinin, aynı zamanda, durum ve koşullara göre, toplu iş sözleşmesi ve toplu eylem hakkını da kapsadığı vurgulanmış ve devletin, gerek işçiler ve gerekse kamu görevlilerinin bu haklardan eylemli olarak yararlanmalarını sağlama konusunda “olumlu” yükümlülük altında bulunduğu yinelenerek karara bağlanmıştır.⁷⁰

Gülmez'e göre, yürürlükteki 657 sayılı DMK'nin kamu görevlileri için öngördüğü genel ve kesin grev yasağı, izlenen meşru amaçla orantısız bir önlem olarak İHAS'a, ILO sözleşmelerine ve de ESKHS'ye açıkça aykırıdır.⁷¹

Kamu görevlilerinin grev haklarının mevcut olduğuna dair görüşün bir

⁶⁸ Gülmez, 2002, 164.

⁶⁹ Ünal, Emel, (2012), “Türkiye’de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 167.

⁷⁰ Gülmez, 2008, 166.

⁷¹ Gülmez, 2005,19.

başka dayanak noktası ise, sendikal hakların birbirini bütünler nitelikte olduğu görüşüdür.⁷² Narmanlıoğlu'na göre de; kolektif sosyal haklar topluca kullanılan haklar oldukları için birbirleriyle sıkı sıkıya bağlı olup, birinin yokluğu diğerinin kullanılmasını imkânsızlaştırır.⁷³ Böylece birbirinin tamamlayıcısı niteliğinde olan sendikal haklardan grev hakkının tanınmayışı, tanınan toplu sözleşme hakkını da etkisiz kılacaktır. Eğer toplu sözleşme hakkının tam anlamıyla aktif bir şekilde kullanılması isteniyorsa, grev hakkının da tanınması gerekiyor ki böylece sendikal haklar bir bütün olarak işlevselliklerini sağlayabilsinler.⁷⁴

Görüşün müellifleri, kamu görevlilerine grev hakkının tanınmasının kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi ile bağdaşmayacağı itirazını da kabul etmemektedirler. Kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirilmesi öngörülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin sürekli niteliğinin, söz konusu hizmetlerin tümünün hiçbir zaman ve hiçbir biçimde kesintiye uğratılmayacağı ve aksatılmayacağı yolunda yorumlanmaması gerektiğini belirtmişlerdir.⁷⁵ Hizmetin niteliğine göre kamu görevlilerini ayırma tabi tutmak ve sınırlı da olsa kamu görevlilerine grev hakkı tanımak yerinde olacaktır.⁷⁶ Hangi hizmetin temel, hayati bir gereksinimi karşıladığını belirlemek her zaman kolay değildir. Ancak ölçüt grevin türü değil hangi alanlarda yapılabileceği olmalıdır. Sonuçta sendika kurma hakkı tanınan, toplu görüşme yapma imkanı verilen kamu görevlilerine bu hakların tabi uzantısı olan grev hakkının da belli sınırlar içinde tanınması yerinde olacaktır.⁷⁷

b. Kamu Görevlilerinin Grev Hakkının Mevcut Olmadığı Görüşü

Bu görüşü savunanlara göre, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin açık bir düzenleme bulunmadığı savıdır. Ayrıca bu görüşü savunanlar grev hakkı isteyen kamu görevlileri için şu uyarıda bulunmuşlardır: *“Lokavtsız bir grev hakkı olamayacağı için memur sendikaları grev hakkını isterken lokavtın geleceğini de dikkate almalıdırlar.”*⁷⁸

Kamu görevlilerinin grev haklarının mevcut olmadığına diğer bir gerekçesi ise kamu hizmetlerinde devamlılık ilkesinin geçerli olmasıdır. Asli ve sürekli kamu

⁷² Gülmez, 2008,166.

⁷³ Narmanlıoğlu, Ünal, (1990), **Grev**, Ankara: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi, s. 14.

⁷⁴ Ünal, 2012, s. 168.

⁷⁵ Gülmez, Mesut (2010) *“Sendikal Hakların Bölünmezliği”*, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, s.9-50.

⁷⁶ Kaboğlu, Ö. İbrahim, (2002), *Özgürlükler Hukuku*, Ankara: İmge Kitapevi, s.483.

⁷⁷ Kaman, N. Karan, (2003), **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 136.

⁷⁸ Tunç, Hasan- Arıcı, Kadir (2010) **Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı**, Ankara: Başbakanlık Basımevi, s.103.

hizmetlerinin kamu görevlileri eliyle yürütülüyor olması kamu görevlilerinin grev yapma imkanını kaldırmaktadır. Zira grev, anlaşmalı bir toplu iş bırakma eylemi olduğuna göre, kamu görevlilerinin greve başvurusunun, yerine getirmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin süreklilik niteliğini olumsuz yönde etkileyecek, kesintiye uğramaksızın ve aksamaksızın görülmesini engelleyecektir. Görüşlere göre, kamu görevlilerinin tabi oldukları statü hukuku çerçevesinde grev hakkının varlığı söz konusu bile olamaz.⁷⁹

c. Değerlendirme

Örgütlenme özgürlüğü, bireyin kendi menfaatlerini korumak için kendilerini temsil eden kolektif bir oluşum meydana getirerek bir araya gelme özgürlüğünü ifade etmektedir. “Örgütlenme” kavramının Anayasa çerçevesinde özerk bir anlamı vardır ve bireylerin devamlı olarak ve eşgüdüm içerisinde yürüttükleri faaliyetlerin hukukumuzda örgütlenme olarak tanınmaması, Anayasa hükümleri kapsamında örgütlenme özgürlüğünün zorunlu olarak gündeme gelmeyeceği anlamına gelmez.

Demokrasilerde vatandaşların bir araya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığı sağlıklı bir toplumun önemli bileşenidir. Demokrasilerde böyle bir örgüt, devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahiptir. İstihdam alanında **kendi üyelerinin menfaatlerinin korunmasını amaçlayan** örgütler olan sendikalar, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek bir araya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçasıdır.⁸⁰

Örgütlenme özgürlüğü, bireylere topluluk halinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirme imkanı sağlar. Sendika hakkı da çalışanların, bireysel ve ortak çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelerek örgütlenilme serbestisini gerektirmekte ve bu niteliğiyle bağımsız bir hak değil, örgütlenme özgürlüğünün bir şekli veya özel bir yönü olarak görülmektedir.⁸¹

Anayasanın 90. maddesinin değişik son fıkrası göz önüne alınarak, Anayasa’da düzenlenen sendikal hak ve özgürlükler, benzer güvenceler getiren başta Örgütlenme Özgürlüğü Sözleşmesi ile Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi olmak üzere ilgili ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı ile tamamlanmaktadır. Anayasada düzenlenen sendikal hak ve özgürlüklerin kapsamı yorumlanırken bu belgelerde yer alan ve ilgili organlar tarafından yorumlanan güvencelerin de göz önüne alınması gerekir.

⁷⁹ **Gözler**, Kemal, (2009), İdare Hukuku Dersleri, Bursa: Ekin Yayınları, s.652.

⁸⁰ Anayasa Mahkemesi’nin 18.9.2014 tarih ve 2013/8463 sayılı kararı.

⁸¹ İHAM’ın 27.10.1975 tarih ve 4464/70 sayılı *Belçika Ulusal Polis Sendikası/Belçika* kararı.

Genel olarak örgütlenme özgürlüğü ve özel olarak da sendika hakkı Anayasa'da benimsenen temel değerlerden biri olan siyasal demokrasiyi somutlaştıran özgürlükler arasında yer alır ve demokratik toplumun temel değerlerinden birini oluşturur. Demokrasinin esasını, meselelerin halka açık olarak tartışılması ve çözümlenmesi yeteneği oluşturur. Zira demokrasinin temelleri, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirliktir.⁸² Buna göre sendikal hakkını kullanan bireyler, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik gibi, demokratik toplumun temel ilkelerinin korumasından yararlanırlar. Başka bir deyişle şiddete teşvik etme veya demokratik ilkelerin reddi söz konusu olmadığı sürece, sendika hakkı çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya bunların dile getirilme biçimi yetkili makamların gözünde kabul edilmez olsa dahi, ifade, örgütlenme ve sendikal özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler demokrasiye hizmet edemez ve hatta tehlikeye düşürür. Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir toplumda, farklı düşüncelerin sendikal özgürlükler veya başka yollarla dile getirilmesine imkan tanınmalıdır.⁸³

Tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve belirtilen gerekçeler doğrultusunda, kamu görevlileri sendikaları tarafından, *kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek* amacıyla, sendikal faaliyet kapsamında makul süre kadar iş bırakma kararının alınabileceğinin kabulü gerekir. Nitekim yargı kararları da bu yöndedir.

İHAM 15.9.2009 tarihli, *Kaya ve Seyhan/Türkiye* kararında; Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere, 11/12/2003 tarihinde Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu'nun çağrısına uyararak, *parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını* protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katımları nedeniyle 11.12.2003 tarihinde göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, her ne kadar bu ceza çok küçük olsa da **sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine** katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezasının acil bir sosyal ihtiyaca tekabül etmediği ve bu nedenle demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada İHAS'ın 11. maddesinin ihlal edildiğine, *Karaçay/Türkiye* davasında; (27 Mart 2007 tarihli, Başvuru No:6615/03) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda elektrik mühendisi olan davacının, üyesi bulunduğu sendika tarafından memur maaşlarına yapılan düşük zammı protesto etmek ve kamuoyu oluşturmak maksadıyla 5 Eylül 2002 tarihinde İstanbul'da yapılan eyleme katıldığından bahisle uyarma cezasıyla cezalandırılmasının ve verilen uyarma cezasının "demokratik toplumda gerekli olmadığı" ve bu ceza nedeniyle İHAS'ın 11. maddesinin ihlal edildiğine, *Urcan ve Diğerleri/Türkiye*

⁸² Anayasa Mahkemesi'nin 25.6.2014 tarih ve 2013/409 sayılı kararı.

⁸³ İHAM'ın 5.3.2007 tarih ve 74552/01 sayılı *Oya Ataman/Türkiye* kararı.

(17 Temmuz 2008 23018/04 sayılı) kararında da; başvuranların Eğitim-Sen sendikasının çalışma koşullarının iyileştirilmesine dikkat çekmek amacıyla düzenlediği bir günlük greve katıldıkları için sonradan para cezasına çevrilen mahkumiyet cezasına çarptırıldıklarını ve geçici olarak kamu hizmetinden uzaklaştırıldıklarını belirterek, başvuranlara Türk Ceza Kanunu uyarınca cezai yaptırım uygulanmasının “demokratik bir toplum için gerekli olmadığına” karar vermiştir.

Yine İHAM, *Satılmış ve Diğerleri/Türkiye* davasında ise; (17 Temmuz 2007 74611/01); İstanbul Boğaz Köprüsü’nde görevli gişe memurları olan davacıların işi yavaşlatma eylemi nedeniyle haklarında açılan tazminat davası sonucu ortaya çıkan zararı ödemek zorunda kalmalarının, varılmak istenilen amaçla orantılı bulunmadığına ve “demokratik bir toplum için gerekli olmadığına” kanaat getirmiş ve kararın verildiği tarihte ayrıca kamu görevlilerinin örgütlenme hakkının sınırlı olduğu ve içerisinde buldukları olumsuz koşulların kamuoyuna duyurulması için başka bir seçenekleri olmadığını belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi 18.9.2014 tarih ve 2013/8463 sayılı *Tayfun Cengiz* kararı ile benzer gerekçelerle Anayasanın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 22.5.2013 tarih ve E:2009/63, K:2013/1998 sayılı kararında; Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına atf yapıldıktan sonra, davacının sendikal faaliyet gereği, 11.12.2003 tarihinde göreve gelmeme eyleminin özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek kapsamında değerlendirilemeyeceği ve sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak kabulü gerektiğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacının 657 sayılı Kanunun 125/C-b maddesi uyarınca aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamıştır, diyerek sendikal faaliyet kapsamında memurların iş bırakabileceğini belirtmiştir. Danıştay’ın aynı doğrultuda içtihat haline gelmiş birçok kararı bulunmaktadır.⁸⁴

V. KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL FAALİYET KAPSAMINDA İŞ BIRAKMASININ SINIRLARI

Sendika hakkı, hem Anayasa’da hem de tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelerde sınırlandırılabilen bir hak olarak düzenlenmiştir. Anayasa’nın 51/2 maddesinde, “*Sendika kurma hakkı ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve*

⁸⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.3.2014 tarih ve E:2013/3257, K:2014/948 sayılı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 15.4.2015 tarih ve E:2013/3362, K:2015/1382 sayılı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.3.2014 tarih ve E:2013/4803, K:2014/971 sayılı, Danıştay Onikinci Dairesinin 30.12.2013 tarih ve E:2010/8278, K:2013/13087 sayılı kararları örnek gösterilebilir.

özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve kanunla sınırlanabilir” hükmüne yer verilmiştir.

İHAS’ın *Toplantı ve Dernek Kurma Özgürlüğü* başlıklı 11/2 maddesinde sendikal faaliyetlerin sınırlama sebepleri; “*ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması*” şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca anılan maddede *silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınınca* sendikal hakların kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilebileceği belirtilmiştir.

Hem İHAM,⁸⁵ hem de Anayasa Mahkemesi,⁸⁶ sendika hakkını sınırlanabilir bir hak olarak kabul etmiş, ancak bu özgürlüklere yönelik sınırlamaların da bir sınırının olması gerektiğini belirtmişlerdir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında Anayasa’nın 13. maddesindeki ölçütler göz önüne alınmaktadır. Bu sebeple sendika hakkına getirilen sınırlamaların denetiminin Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan ölçütler çerçevesinde ve Anayasa’nın 51. maddesi kapsamında yapılması gerekmektedir. Bu nedenle sendikal haklara yapılacak müdahalenin; *kanuni olması, meşru amaç taşınması, demokratik bir toplumda gerekli olması ve ölçülü olması* gerekmektedir. Şu halde kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakmasına ilişkin olarak, iş bırakan kamu görevlisine verilen disiplin cezasının hukuka uygun olabilmesi için; müdahalenin Anayasa’nın 51. maddesinde belirtilen haklı sebeplerden bir veya daha fazlasına dayanması ve Anayasa’nın 13. maddesinde sayılan koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir.

Memurların sendikal faaliyet kapsamında iş bırakmasına ilişkin yasal mevzuatımızdaki engellere rağmen, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve bağlayıcı olan İHAM kararları sonucu memurların sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkının varlığının kabul edilmesi, tüm kamu görevlileri için bu hakkın geçerli olacağı anlamına gelmez. Zira İHAS’da da, *silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınınca* sendikal hakların kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilebileceği belirtilmiştir. Bu ifadelerden *devlet idaresi mensupları* kavramı her somut olayda değerlendirilmesi gereken bir kavramdır. Bu kavram kapsamında ulusal ve yerel bürokratların, hakim ve cumhuriyet savcılarının sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma haklarının olmadığını söylemek mümkündür. Nitekim yasal mevzuatımızda 4668 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 15. maddesinde belirtilen sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinin,⁸⁷ sendika üyesi

⁸⁵ İHAM, 15.9.2009 tarihli, *Kaya ve Seyhan/Türkiye* kararı.

⁸⁶ Anayasa Mahkemesi’nin 18.9.2014 tarih ve 2013/8463 sayılı kararı.

⁸⁷ Bu Kanuna göre kurulan sendikalara; a) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, b) Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, c) Bu Kanun kapsamında

olamadıkları için bu kapsamda iş bırakma hakları da bulunmamaktadır.⁸⁸

İş bırakma konusunda ILO Sendika Özgürlüğü Komitesinin belirttiği ilkeler, rehber niteliğindedir. Komite grev yasakları hakkında temel esasları, “*grev ancak devlet adına kamu gücünü kullanan memurlar bakımından veya dar anlamda temel hizmetlerde, yani kesintiye uğraması durumunda, halkın tamamının veya bir kısmının yaşamı, güvenliği veya sağlığını tehlikeye düşürebilecek hizmetlerde yasaklanabilir. Zorunlu tahkim de ancak bu durumda öngörülebilir. Temel hizmetlerin kapsamı geniş ölçüde her devletin kendine özgü koşullarına bağlıdır. Bu kavram, mutlak ve kesin bir anlam taşımaz, zira temel sayılamayacak bir hizmette grevin süresi ve kapsamı belli ölçüleri aşarak bu surette halkın tamamının veya bir kısmının yaşam, güvenlik veya sağlığını tehlikeye düşürebilecekse, bu alan temel hizmet olarak nitelendirilebilir.*” ifadeleriyle belirtmiştir.⁸⁹ Komite, grev hakkının sınırlandırılması bağlamında ikili bir ayırım yapmış ve kamu gücünü kullanan memurlar ile kesintiye uğramaması gereken hizmetlerden söz etmiştir. *Kamu hizmetlerinin sürekli niteliği* komite tarafından grev hakkının sınırlandırılma sebepleri arasında belirtilmiştir.

Kamu hizmetlerinin sürekli niteliğinden hareketle, kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması hakkına ilişkin değerlendirmede sağlık mensuplarını, eğitimcileri, sosyal hizmet ve ulaşım hizmetleri alanında görev yapan kamu görevlilerini özel değerlendirmek gerekir. Anılan meslek mensupları, gördükleri kamu hizmeti sebebiyle, kendilerinin sendikal hakları ile başkalarının hak ve özgürlükleri her an yarışma içinde olma ihtimali bulunmaktadır. Bu kapsamda hastanede yapılacak ameliyatlarda nöbetçi olarak görev yapan anestezi uzmanının, nöbetine gitmeyip sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması eylemi disiplin hukuku açısından cezalandırılabilir bir eylem olarak

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) Mülkî idare amirleri, f) Silahlı Kuvvetler mensupları, g) (...) h) Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları, ı) Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, j) Emniyet hizmetleri sınıfı (...) (...), k) Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri, l) 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.

⁸⁸ Bu denli geniş bir sınırlama yapılmış olması, 87 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 9. maddesine aykırı olması sebebiyle ILO Denetim organları tarafından da birçok kararda eleştirilmiştir. **Kutal**, 2010, 334.

⁸⁹ **Sur**, Melda, (2016), “*Grev, Toplumsal İhtiyaçlar ve Asgari Hizmet*”, **İstanbul Üniversitesi: Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı: 1, s.1027.

kabul edilmesi gerekir.⁹⁰ Zira bu olayda bir kimsenin yaşam ve sağlık hakkı, sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkından önce gelir. Aynı kapsamda geleceğimizin teminatı çocukların ve gençlerin iyi eğitim almalarında temel unsur olan öğretmenlerin, iş bırakma eylemlerine katılırken eğitim görenlerin eğitim hakkına saygı göstermeleri gerekir.⁹¹ Yine engelli bir vatandaşın bakımını üstlenen kimseye bağlanacak olan maaşın koşullarının oluşup oluşmadığının incelemesini yapacak olan sosyal hizmet uzmanının, incelemeye gitmeyip sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması sosyal devlet ilkesini zedeleyecek niteliktedir. Ulaşım hizmetleri de niteliği gereği aksatılmaması, sürekliliğine halel gelmemesi gereken hizmetlerdendir.

⁹⁰ Benzer olay kapsamında, Aile hekimi olarak görev yapan davacının nöbet görevini yerine getirmeyip sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması sonucu, kendisine 20 ihtar ceza puanı verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada yerel mahkeme tarafından işlemin iptal edilmesi üzerine yapılan temyiz incelemesi sonucunda; **Danıştay 2. Dairesi 20.6.2017 tarih E:2016/10548, K:2017/5220 sayılı** kararında; “ Her ne kadar, uluslararası mevzuat, İHAM ve Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca, kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan sendikaların bu amaç doğrultusunda iş bırakma kararı alabilecekleri kabul edilmekte ise de; Devlete yüklenen sağlık hakkının korunması amacıyla, sağlık personeline nöbet görevi getirilmesine ilişkin düzenlemenin, bireyin sağlık hakkını koruyucu, iyileştirici ve sağlık sunucularından etkili bir şekilde yararlanmasını sağlayıcı nitelikte olduğu ve temel haklar arasında yer alan sağlık hakkının korunmasındaki kamusal yarar dikkate alındığında, vatandaşlara etkin, verimli ve hızlı bir hizmet sunumu ile yükümlü olan davacının, iş bırakma eyleminin sağlık hizmetini sekteye uğrattıcı ve ölçülülük ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.” gerekçesiyle yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.

⁹¹ Öğretmenlerin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakabilecekleri Danıştay tarafından birçok kez karara bağlanmıştır. Öğretmen olarak görev yapan davacının, 15.5.2014 tarihinde özürsüz olarak bir gün göreve gelmediğinden bahisle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-(b) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, İstanbul 10. İdare Mahkemesince verilen 25.3.2015 tarih ve E:2014/2153, K:2015/472 sayılı kararda; davacının, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar doğrultusunda yapılan sendikal etkinliğe katılması ve bunun sonucunda etkinliğin yapıldığı gün görevine gidememesinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen «özürsüz ve mazeretsiz olarak göreve gelmeme» fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği, sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeceği gerekçesiyle, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş, bu karar Danıştay Onikinci Dairesinin 4.2.2019 tarih ve E: 2015/2549, K: 2019/591 sayılı kararıyla onanmıştır. Anılan onama kararında belirtilen karşı oy gerekçesi dikkate değerdir. Karşı oyda; *“Davacının gerek kendi gerek üyesi olduğu sendikanın yerel şubesi, gerekse sendika yetkili kurulları tarafından, görevli olduğu ilkokulu, yapılacak eylem hakkında bilgi verilmediği görülmektedir. Davacının sendikal faaliyet kapsamında iş bırakabileceği, ancak çalıştığı kurumun eğitim-öğretim faaliyeti gerçekleştiren bir kurum olması, davacının da öğretmen olması nedeniyle, sendikal faaliyet kapsamında herhangi bir zamanda iş bırakma eylemi söz konusu olduğunda, bu hususun çalıştığı kamu kurumuna bildirilmesi gerektiği, aksi halde idarenin personel koordinasyonunu sağlayamaması nedeniyle anayasal güvence altındaki eğitim hakkının ihlali ortaya çıkarılabilecektir.”* gerekçesiyle bizim de belirttiğimiz çekinceye vurgu yapılmıştır.

Tren teşkil memuru olarak görev yapan davacının, üyesi olduğu sendikaya üye 16 kamu görevlisinin görevden uzaklaştırılmış olması nedeniyle iş bırakması üzerine kınama cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, “davacının da katıldığı bir günlük iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet kapsamında bir eylem olarak kabulü gerekeceği, bu amaçla davacının bir gün göreve gelmemesi eylemi, disiplin cezasıyla cezalandırılmasını gerektirecek bir eylem olarak kabul edilemeyeceğinden” davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görmemiştir.⁹² Anayasa Mahkemesi ise aynı konuda farklı bir yorum getirmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 25.3.2015 tarih ve 2013/7199 sayılı *Yücel Yaşar* kararında, kamu görevlilerinin iş bırakmalarının kamu hizmetlerinin sürekliliği ile olan ilişkini ILO Sendika Özgürlüğü Komitesinin ifade ettiği kriterler ölçüsünde izah etmiştir. Başvurucu, 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 ettiğini ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesi, “Devlet memurlarının bu haktan bütünüyle mahrum bırakılamayacaklarını not etmek gerekir. Bununla birlikte, demokratik bir toplumda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya başka bazı sektörlerde sendikal faaliyetlere sınırlamalar getirilmesi mümkündür. İlk Derece Mahkemesinde görülmekte olan dava sırasında başvurusunun bu türden sınırlamalara tabi tutulmasını gerektirecek bir görevde bulunduğu ileri sürülmüştür.

Toplum yaşantısının vazgeçilmez bir parçası olan ulaşım ve ulaştırma sistemi, ekonomik ve sosyal girdileriyle toplumu sürekli etkileyen bir yapıya sahiptir. Ulaştırma, üretim sürecinin önemli bir parçasını oluşturması ve gerektirdiği önemli yatırımların ekonomide yarattığı etkiler açısından toplumların ekonomik yapıları içinde ağırlıklı bir yere sahiptir. Devletin temel görevi ise ekonomik ve toplumsal gelişmelerin yarattığı ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde ulaşım kapasitesini yaratan, ülke ve toplum çıkarlarına uygun ulaşım sistemlerini kurmak ve koordine etmektir. Bu sebeplerle bir sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamaların bireysel ve toplumsal hayatın derin bir şekilde etkileyeceği kabul edilmelidir.

Nitekim İlk derece Mahkemesi, söz konusu eylem nedeniyle bireysel ve toplumsal hayatın etkilenme derecesini değerlendirmiştir. Buna 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

⁹² Danıştay Onikinci Dairesinin 8.3.2016 tarih ve E:2012/10139, K:2016/1160 sayılı kararı.

bu görevlerini yapmamış, eylem nedeniyle yük ve yolcu taşıma faaliyetleri aksamıştır. 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; trafiği planlanan toplam 35 yük treninin de seferleri iptal edilmiştir.

Devlet memurlarının bu haktan bütünüyle mahrum bırakılmaları hakkın özünü zedeler. Buna karşın başvuru tren teşkil memuru olarak görev yapmaktadır ve başvuru işe gitmeyerek görevini yerine getirmemesi nedeniyle tren seferleri yapılamamıştır. Başka bir deyişle başvuru, işe gelmediği takdirde bazı büro işlerinin aksamasına neden olabilecek büro görevlisi değildir ve yaptığı işi bırakması nedeniyle ulusal ulaşım sisteminin en önemli parçası olan devlet demiryollarının kuruluş faaliyetleri ve ulaşım hizmetleri yapılamamıştır. Başvuruya konu sendikal faaliyetin yapılması nedeniyle bu alandaki aksamalar, bireysel ve toplumsal hayatı derin bir şekilde ve doğrudan doğruya etkilemiştir.

Verilen ceza hafif olsa da, başvuru gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru sendikal faaliyetlere veya eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahiptir. Buna karşın somut başvuruda verilen kınama cezasının ölçsüz olduğu söylenemez.

Açıklanan nedenlerle, her ne kadar başvuru benzer eylemlere katılmaktan vazgeçirecek niteliğe sahip olsa da şikâyet edilen kınama cezasının “zorlayıcı toplumsal bir ihtiyaçtan” kaynaklanması nedeniyle “demokratik toplumda gerekli olduğu” sonucuna varılmıştır. Bu sebeple başvuru Anayasa’nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edilmeğine karar verilmesi gerekir.” gerekçesiyle iş bırakan kamu görevlisi hakkında tesis edilen disiplin cezasının demokratik toplumda gerekli olduğu sonucuna varmıştır.

Kamu görevlilerinin iş bırakabilmesinin en temel koşulu, iş bırakmanın gerçek anlamda sendikal faaliyet kapsamında yapılmasıdır. Kamu görevlileri sendikalarının, kamu görevlilerinin, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi, bu konulara dikkat çekilmesinin ve kamuoyu oluşturulması amacıyla ve başka seçeneklerinin bulunmaması durumunda iş bırakma çağrısı yapabileceklerini belirtmek gerekir. Şu halde bu kapsamda her somut olayda iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet kapsamında yapılıp yapılmadığının incelenmesi gerekir. Nitekim hem İHAM hem de Anayasa Mahkemesi tarafından verilen, kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkını tanıyan kararların tamamında, iş bırakmanın sayılan bu amaçlar doğrultusunda olduğu görülmektedir. ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi de; “grev hakkı salt bir toplu iş sözleşmesinin yapılması sürecindeki iş uyuşmazlıklarıyla sınırlı tutulamaz. Bu itibarla çalışanları doğrudan etkileyecek

ekonomik ve sosyal politika sorunları karşısında greve gidilebilir. Buna karşılık **salt siyasal grev sendika özgürlüğü kapsamında değildir.**" ifadeleriyle iş bırakmanın belirtilen amaçlarla yapılabileceğini, salt siyasal grevin yasak olduğunu belirtmiştir.⁹³ Anayasa Mahkemesi de kamu görevlilerinin iş bırakma haklarını dar yorumlamamış, salt siyasal grev amaçlı faaliyette bulunmadığı sürece özgürlükler lehine yorum getirmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 10.6.2015 tarih ve 2014/4199 sayılı *Hayati Aktop ve Diğerleri* kararında, başvuru, üye olunan sendikanın aldığı karar doğrultusunda iki gün işe gelinmemesi nedeniyle verilen kınama cezasının, toplantı ve örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir. Olay tarihinde TBMM'de devam eden İlköğretim ve Eğitim Kanunu Tasarısı görüşmelerinin sonlandırılması ve Tasarının geri çekilmesini sağlamak amacıyla, EĞİTİM-SEN Yönetim Kurulunun 6/3/2012 tarihli kararı ile 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülke çapında işe gelmeme eylemi yapılmasına karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi, iş bırakma kararının temelinde yasama faaliyeti olsa da anılan faaliyeti salt siyasal grev şeklinde değerlendirmeyerek, uygulanan disiplin cezalarının "*zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaçtan*" kaynaklanmaması nedeniyle "*demokratik toplumda gerekli olmadığı*" sonucuna varmıştır.

Açıklamalar ışığında, **sendika zırhına bürünerek sendikal faaliyet kapsamında olmayan, salt siyasal sebepler dolayısıyla yapılan iş bırakma eylemlerinin hukuka uygun olmadığı ve siyasi sebeplerle iş bırakan kamu görevlilerinin idarelerce cezalandırılabilmesi söylenebilir.** Yargı yerleri de salt siyasal sebeplerden kaynaklanan iş bırakma eylemlerinin hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir. Yargı makamlarınca, açıkça salt siyasal iş bırakmadan bahsedilmemiş olsa da konusu itibarıyla siyasal iş bırakmalara şu örnekler verilebilir:

Suriye'nin Aynel-Arap (Kobane) bölgesinde yaşanan hadiseler nedeniyle ülkemizde belirli sendikalar tarafından alınan iş bırakma kararı eylemine katılan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesi üzerine açılan davalarda, "*uyuşmazlık konusu olayda davacının görevine gelmeme nedeninin, İŞİD isimli terör örgütünün saldırılarını kınamak ve Kobane kenti ile dayanışma sağlamak olduğu hususu çekişmesiz sabit olup, kamu görevlilerinin, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi amacını taşımayan iş bırakma eylemine katılan ve bu nedenle görevine gelmeyen, dolayısıyla görevleri ve meslekleri ile herhangi bir şekilde ilintisi olmayan, sadece vatandaş olarak demokratik bir toplumda yaşamaları nedeniyle kullanma özgürlükleri bulunan haklarını kullanarak mesai dışında katılabilecekleri bir eyleme mesai içinde katılarak diğer bir demokratik ve Anayasal hak olan eğitim hakkını engelleme sonucunu doğuran fiili işleyen davacı hakkında tesis*

⁹³ Sur, 2016, s. 1026.

edilen dava konusu işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle ilk derece mahkemeleri tarafından ret kararı verildiği ve anılan kararların Danıştay ilgili dairesi tarafından onandığını⁹⁴ belirtmek gerekir. Aynı konuda öğretmen olan başvurucunun üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine iki gün göreve gitmemesi nedeniyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkin yapılan bireysel başvuruda Anayasa Mahkemesi, disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu gerekçesiyle Anayasa’nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir.⁹⁵

İstanbul - Taksim / Gezi Parkında yaşanan olaylar nedeniyle belirli sendikalar tarafından alınan iş bırakma kararı eylemine katılan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesi üzerine açılan davalarda, *“uyuşmazlık konusu olayda, kamu görevlisinin 05.06.2013 ve 17.06.2013 tarihlerinde iki gün süreyle işe gelmemesi şeklinde gerçekleşen eylemin amacının “kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek” kapsamında olmadığı, ülke genelinde sürdürülen bir takım toplumsal olaylara destek olmak amacıyla yapıldığı, davacının katıldığı eylemin niteliğinin sendikal hak olarak kabul edilmesine imkan bulunmadığı, bu haliyle davacının göreve gelmemesinin sendikal faaliyet kapsamında değerlendirilemeyeceği... eylemin karşılığı olarak tesis edilen dava konusu disiplin cezasında hukuka aykırılık bulunmadığı”* gerekçesiyle ilk derece mahkemeleri tarafından ret kararı verildiği ve anılan kararların Danıştay ilgili dairesi tarafından onandığı görülmektedir.⁹⁶ Aynı konuda kamu görevlisi olan başvurucuların üyesi oldukları sendikanın çağrısı üzerine bir gün göreve gelmemeleri nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmalarının örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkin yapılan bireysel başvuruda Anayasa Mahkemesi, disiplin cezası verilmesi şeklinde yapılan müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu gerekçesiyle Anayasa’nın 33. maddesinde güvence altına alınan örgütlenme özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar vermiştir.⁹⁷

⁹⁴ Bkz. Danıştay Onikinci Dairesinin 22.6.2017 tarih ve E:2017/45, K:2017/3420 sayılı, Danıştay Onikinci Dairesinin 22.6.2017 tarih ve E:2017/934, K:2017/3418 sayılı, Danıştay Onikinci Dairesinin 25.12.2018 tarih ve E:2018/1277, K:2018/6736 sayılı, Danıştay Sekizinci Dairesinin 3.7.2018 tarih ve E:2015/7963, K:2018/3821 sayılı kararları. Konya BİM 3.D., 28.3.2017 tarih ve E:2017 155, K: 2017/136 sayılı kararında da aynı gerekçelerle ret kararı verilen ilk derece mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusu ret edilmiştir.

⁹⁵ Anayasa Mahkemesinin Başvuru Numarası: 2017/29263, Karar Tarihi: 22.5.2019, *Ahmet Parmaksız* Başvurusu.

⁹⁶ Danıştay Onikinci Dairesinin 15.11.2018 tarih ve E:2016/6604, K:2018/5324 sayılı ve Danıştay Onikinci Dairesinin 15.11.2018 tarih ve E:2016/6605, K:2018/5323 sayılı kararları.

⁹⁷ Anayasa Mahkemesinin Başvuru Numarası: 2015/14046, Karar Tarihi: 17.7.2019, *Filiz Koçak Demir ve Diğerleri* Başvurusu

“Savaşa İnat, Barış Hemen Şimdi temalı Emek, Dayanışma ve Demokrasi” mitingine yapılan saldırı sonucu, sendika üyelerinin de aralarında bulunduğu, hayatını kaybeden insanları anmak ve saldırıyı lanetlemek amacıyla iş bırakma eylemi yapan kamu görevlilerinin disiplin cezasıyla cezalandırılmaları üzerine açılan davalarda, idare mahkemeleri tarafından verilen iptal kararlarına karşı yapılan istinaf başvurusunda, *“kamu görevlilerinin, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin ve bu kapsamda özlük ve parasal haklarının, çalışma koşullarının korunması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi amacını taşımayan söz konusu iş bırakma eylemine destek veren, dolayısıyla görevleri ve meslekleri ile herhangi bir şekilde ilintisi olmayan, sadece vatandaş olarak demokratik bir toplumda yaşamaları nedeniyle kullanma özgürlükleri bulunan haklarını kullanarak mesai dışında katılabilecekleri bir eyleme göreve gelmeyerek sağlık kamu hizmetinden faydalanma hakkını engelleme sonucunu doğuran fiili işleyen davacı hakkında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık, aksi yöndeki idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet bulunmadığı”* gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararı kaldırılarak davanın reddine karar verilmiştir.⁹⁸

Okul müdür yardımcısı olarak görev yapan davacının, üyesi olduğu sendika kararı uyarınca Güneydoğu Anadolu Bölgesinde güvenlik güçlerinin terör örgütü PKK'ya yönelik operasyonları kapsamında bazı il, ilçe ve mahallelerde uygulanan sokağa çıkma yasaklarını protesto etme amacıyla iş bırakma eylemine katılması üzerine, aynı il içinde başka okula atanması işleminin iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesi tarafından verilen iptal kararına karşı yapılan istinaf başvurusunda, *“davacının görevine gelmeme eyleminin amacı ve konusu dikkate alındığında, sendika üyelerinin ortak, ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumaya yönelik sendikal bir faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği, alınan sendika kararının davacının eylemini meşru kılmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda; eğitimcilik görevini yürüten davacının, eğitim-öğretim faaliyetlerinin fiilen devam ettiği bir zaman aralığında, kamu hizmetinin devamlılığı ve sürekliliği ilkelerine aykırılık teşkil edecek ve öğrencilerin temel hak ve hürriyetleri arasında yer alan eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılmalarına yol açacak nitelikte göreve gelmeme şeklinde sübut bulan eyleminin, sendikal faaliyet kapsamında değerlendirilemeyeceği, gerek kolluk güçleri, gerekse de vatandaşların çoğunluğu tarafından bu söylemin terörle mücadeleye karşı olduğu şeklinde algılanması dolayısıyla davacının aynı okulda görevine devam etmesinin okulda görev yapan diğer öğretmenler, idareciler, öğrenciler ve öğrenci velileri ile arasındaki çalışma barışı ve güveni bozabileceği anlaşıldığından, davacının, kamu yararı ve hizmet gereği il içinde bir başka okula öğretmen*

⁹⁸ Gaziantep BİM 3.D., 31.10.2017 tarih ve E:2017/ 1407, K: 2017/1497 sayılı kararı, Gaziantep BİM 3.D., 28.11.2017 tarih ve E:2017/ 1965, K: 2017/1770 sayılı kararı.

olarak atanmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararı kaldırılarak davanın reddine karar verilmiştir.⁹⁹

Görüldüğü üzere örneklerin tamamında yargı yerleri, ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin de belirttiği ilkeler kapsamında salt siyasi sebeplerden ötürü yapılan iş bırakma eylemlerinin sınırlandırılmasına karar vermiştir. Kararlarda belirtilen, iş bırakma eylemi nedeniyle kamu hizmetlerinin sürekliliğine halel gelmemesi vurgusu da ayrıca önemlidir. Gerçekten salt siyasi grev hakkı, işçilere dahi tanınmazken, idareye sadakatle bağlı olan kamu görevlilerine tanınması pek olanaklı değildir.

Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakırken ölçülü davranmaları da kendilerinden beklenmektedir. Aksi durumda kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamını aşar nitelikteki eylemleri nedeniyle disiplin cezası ile tecziye edilmeleri gündeme gelecektir. ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi de, *“temel sayılamayacak bir hizmette grevin süresi ve kapsamı belli ölçüleri aşarak bu surette halkın tamamının veya bir kısmının yaşam, güvenlik veya sağlığını tehlikeye düşürebilecekse, bu alan temel hizmet olarak nitelendirilebilir”* gerekçesiyle ölçüyü aşan iş bırakmaların sınırlandırılabilirliğini ifade etmiştir. Nitekim, TCDD 6. Bölge Müdürlüğünde görev yapan davacının, hakkında açılan soruşturma neticesinde 657 sayılı Kanununun 26, 399 sayılı KHK'nin 19. ve TCDD Personel Yönetmeliğinin 101/11. ve 26. maddelerini ihlal ettiğinden bahisle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması gerekmekte ise de 399 sayılı KHK'nin 44. maddesi uyarınca 1/8 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararda¹⁰⁰; *“davacının da aralarında bulunduğu demiryolu ulaşım hizmetlerinde görev yapan bir kısım personelin, seslerini duyurabilmek için bir günlük iş bırakma eylemine katıldıkları, davacının da aralarında bulunduğu 23 personel tarafından iş bırakma şeklindeki bu eylem yeterli görülmemekle kendi görev sahalarında bulunmayan Adana Gar 2. Yolda bulunan 61205 nolu Çukurova Ekspresinin teşkil manevrasını yapmak üzere makinenin depoya alınması esnasında makinenin önüne oturarak depoya alınmasını engelledikleri ve seferi tehir etmesine neden oldukları, neticede ise çalıştıkları kurumun gelir, prestij ve güven kaybına uğramasına sebebiyet verdikleri görülmekte olup davacının anılan fiilinin “sendikal faaliyet” kapsamını aşar nitelikte bulunduğu anlaşıldığından söz konusu eylemi gerçekleştiren 23 personel arasında bulunan davacının, 1/8 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde ölçülülük ilkesine, kişilerin örgütlenme özgürlüğüne ve*

⁹⁹ İzmir BİM 1.D., 17.4.2018 tarih ve E:2018/ 236, K: 2018/215 sayılı kararı.

¹⁰⁰ Adana 1. İdare Mahkemesinin 17.1.2013 tarih ve E: 2012/524, K: 2013/72 sayılı kararı.

hukuka aykırılık bulunmadığı” gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.¹⁰¹ Anılan uyuşmazlığın Anayasa Mahkemesi önünde bireysel başvuruya konu olması sonrasında, Mahkemece şikayet edilen disiplin cezasının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olduğu sonucuna varılmış olup başvuruçuların Anayasa’nın 34. maddesinde güvence altına alınan toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmiştir.¹⁰²

SONUÇ

Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, hukuksal durumları birbirinden farklı olsa da, kamu kesiminde çalışan bütün görevlileri ifade eder. Dar anlamda kamu görevlisi kavramı ise, kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa edenleri kapsamaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının karşılığı Anayasası’nın 128. maddesinde belirtilen memurlar ve diğer kamu görevlileridir. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı dar anlamda kullanılır. İç hukukumuzda sistematik ve düzenli personel mevzuatı bulunmadığından, kamu görevlisi kavramının kapsamını belirlemek güçtür. Kamu görevlilerinin çeşitleri, dar anlamda kamu görevlisi tanımından hareketle memurlar ve diğer kamu görevlileri şeklinde belirtilebilir. Diğer kamu görevlileri başlığı altında da sözleşmeli personel, 657 sayılı Kanun’un kendi özel yasalarına bağlı olduğunu belirttiği silahlı kuvvetler mensupları, hakimler ve savcılar ile yükseköğretim kurumlarında istihdam edilen öğretim elemanları yer almaktadır.

Osmanlı Devleti’nde ve Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında toplumda belli bir yeri ve ağırlığı olan kamu görevlileri, giderek bu ayrıcalıklı konumunu yitirmiştir. Bir yandan gerçek gelirindeki azalmayla ekonomik sıkıntılar içine girerken öte yandan toplumdaki saygınlığı azalmıştır. Bu gelişim, kamu görevlilerini uluslararası temel belgeler ve yasaların kendisine tanıdığı sendika hakkını kullanmaya itmiştir. Bu kapsamda kamu görevlileri de seslerini duyurmak için üyesi oldukları sendikalar aracılığıyla iş bırakma kararları almışlardır. Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakması, toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçilerin sahip olduğu grev hakkı ile bir ilgisi olmayan, sendika üyesi kamu görevlilerinin toplumsal meselelerde seslerini duyurmayı hedefleyen bir sendikal faaliyettir.

Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakları konusunda iç hukuk ve tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler arasında çelişki bulunmaktadır. Her ne kadar uluslararası sözleşmelerde kamu

¹⁰¹ Bu karar Danıştay Onikinci Dairesinin 26.1.2016 tarih ve E: 2013/4697, K: 2016/239 sayılı kararıyla onanmıştır. Aynı doğrultuda karar için Bkz. Danıştay Onikinci Dairesinin 15.3.2016 tarihli ve E:2013/4372, K:2016/1355 sayılı kararı.

¹⁰² Anayasa Mahkemesinin Başvuru Numarası: 2015/1261, Karar Tarihi: 26.9.2019, *Tonguç Özkan ve Diğerleri* Başvurusu.

görevlilerinin iş bırakma hakkında açık hüküm bulunmasa da, hem ILO denetim organları hem de İHAM bu hakkın varlığını kabul etmiştir. Bu nedenle Anayasa'nın 90. maddesi gereği, kamu görevlilerine sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkı tanıyan tarafı olduğumuz sözleşmeler iş hukukumuzda da uygulanacaktır. Nitekim ulusal yargı makamlarınca da içtihat haline gelen kararlarda bu hakkın varlığına vurgu yapılmıştır. Öte yandan aynı kararlarda kamu görevlilerine tanınan iş bırakma hakkının, kamu hizmetlerinin sürekliliğine halel getirmemesine de dikkat edilmiştir.

İş hukukumuzda içtihatlarla gelişen kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkına ilişkin sınırlamalar, yargı makamlarını meşgul eden güncel sorunlardan biridir. Ulusal yargı makamlarınca bu hakkın varlığı tartışmasız kabul edilmiştir. Bununla beraber değişkenlik gösteren iş bırakma eylemleri nedeniyle her somut olayda iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet kapsamında yapılıp yapılmadığının incelenmesi zorunluluğu doğmuştur. Özellikle salt siyasi sebeplerle yapılan iş bırakma eylemleri nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılan kamu görevlilerinin açmış olduğu davalarda, iş bırakma hakkının sınırlandırılabilmesine ve cezaların hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir. Bu kapsamda idareye sadakatle bağlı olması gereken kamu görevlilerinin de salt siyasi sebeplerle iş bırakmaması gerektiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca iş bırakma eyleminin sendikal faaliyeti aşar nitelikte olmaması gerektiği de ulusal yargı makamlarınca vurgulanmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkına ilişkin ülkemizdeki içtihat ve özellikle Anayasa Mahkemesi kararları, bir ölçüde hem ILO Denetim Organları hem de İHAM kararları doğrultusunda gelişmiştir.

Bu alanda yaşanan sıkıntıların giderilmesi adına öncelikle kamu görevlisi tanımı, uluslararası genel kabul görmüş tanımlamalara uygun olarak Anayasa düzeyinde yeniden düzenlenmelidir. Personel reformuyla memur ve kamu çalışanı farkı açık bir şekilde ortaya konmalıdır. Kamu görevlisi tanımı belirlendikten sonra *devlet otoritesini temsil eden kamu görevlileri* kapsam dışı tutularak sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkı bütün çalışanlar için geçerli olmak üzere uluslararası sözleşmeler çerçevesinde teminat altına alınmalı ve bu hakkın sınırları açıkça belirlenmelidir. Kamu görevlilerinin sendikal faaliyet kapsamında iş bırakma hakkına ilişkin gelecekteki düzenleme ve uygulamalarda ILO Denetim Organları ve İHAM görüşleri de dikkate alınmalıdır. Nitekim uluslararası sözleşmeyi onaylayan ülkeler, sözleşmeye uygun mevzuatı oluşturmakla yükümlüdür. Bu, uluslararası hukukunun ahde vefa ilkesinin de doğal bir sonucudur.

KAYNAKÇA

- Akgüner**, Tayfun, (2009), **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları.
- Atasayan**, M. Gözde, (2011), *“Kamu Hizmetlerinin Süreklilik ve Düzenlilik İlkesi”*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Aydın**, Hüseyin, (2010), *“Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”*, **Ankara Barosu Dergisi**, S:2010/1, s. 109-128.
- Beyoğlu**, Cem Ümit, (2018), *“AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 135, s. 77-118.
- Gözler**, Kemal, (2009), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler**, Kemal / **Kaplan**, Gürsel, (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa : Ekin Yayınevi, 20. Baskı.
- Gülmez**, Mesut (1990) **Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: İmge Yayınevi.
- Gülmez**, Mesut (1996) **Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez**, Mesut (2001) *“Aykırlıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”*, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:34, Sayı:3, s. 1-21.
- Gülmez**, Mesut (2002) **Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku**, 788’den 4688’e:1926-2001, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gülmez**, Mesut (2004) *“Anayasa Değişikliği Sonrasında İnsan Hakları Sözleşmelerinin İç Hukuktaki Yeri”*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:54, s. 147-161.
- Gülmez**, Mesut (2005) *“Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”*, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 1, s. 11-56.
- Gülmez**, Mesut (2007) *“Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek miyiz?”*, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:1, s. 27-52.
- Gülmez**, Mesut (2008) *“Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkını Kapsar mı?”*, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:3, s. 137-169.
- Gülmez**, Mesut (2010) *“Sendikal Hakların Bölünmezliği”*, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 3, 9-50.
- Gülmez**, Mesut (2013) *“Örgütlenme ÖzgürSÜZlülüğü Cephesinde Yeni Bir Şey Yok! Olacağı da Yok!”*, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, s. 13-40.
- Günday**, Metin, (2011), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Kaboğlu**, Ö. İbrahim, (2002), **Özgürlükler Hukuku**, Ankara: İmge Kitapevi.

Kaman, N. Karan, (2003), Devlet Memurluğunun Sona Ermesi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kanlıgöz, Cihan, "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı" <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/299/2796.pdf>

Karslı, M. Rauf, (2016), İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

Kutal, Metin (1997) 151 sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara: Kamu-İş Yayınevi.

Kutal, Metin, (2010), Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 1982 T.C. Anayasası'nın Grev Hakkına İlişkin Hükümleri, Osman Güven Çankaya'ya Armağan, İstanbul: Kamu-İş Yayınevi.

Narmanlıoğlu, Ünal (1990) Grev, Ankara: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi.

Sur, Melda, (2016), "Grev, Toplumsal İhtiyaçlar ve Asgari Hizmet", İstanbul Üniversitesi: Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı: 1, 1021-1038.

Talas, Cahit (1990) Toplumsal Politika, Ankara: İmge Kitapevi.

Tuncay, A. Can - Savaş, F. Burcu (2016) Toplu İş Hukuku, İstanbul: Beta Yay.

Tunç, Hasan- Arıcı, Kadir (2010) Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Uçkan, Banu (2013) 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı, İstanbul: Legal Yayınevi.

Ünal, Emel, (2012), "Türkiye'de Memurların Sendikal Hakları Çerçevesinde Grev Hakkı", Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/24669/EmelUNALtez.pdf

İnternet Kaynakları

www.resmigazete.gov.tr.

<https://www.uyap.gov.tr>.

http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf

http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf

http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin133.pdf

<http://www.goc.gov.tr/files/files/AIHS.pdf>

https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm

https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412372/lang--tr/index.htm

<https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>

https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377291/lang--tr/index.htm