

**TC KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI**  
**SOSYAL POLİTİKA DOKTORA PROGRAMI**

**ULUSLARARASI ÇALIŞMA NÖRMLARINDA KAMU**  
**GÖREVLİLERİNİN GREVİ DE İÇEREN TOPLU EYLEM**  
**HAKKI**

**(DOKTORA TEZİ)**

**SEVDA KÖSE**

**KOCAELİ 2017**

**TC KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANA BİLİM DALI  
SOSYAL POLİTİKA DOKTORA PROGRAMI**

**ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARINDA KAMU  
GÖREVLİLERİNİN GREVİ DE İÇEREN TOPLU EYLEM HAKKI**

**(DOKTORA TEZİ)**

**Sevda Köse**

**096205502**

**Danışman: Doç. Dr. Aziz Çelik**

**KOCAELİ 2017**

**TC KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANA BİLİM DALI**  
**SOSYAL POLİTİKA DOKTORA PROGRAMI**

**ULUSLARARASI ÇALIŞMA NORMLARINDA KAMU**  
**GÖREVLİLERİNİN GREVİ DE İÇEREN TOPLU EYLEM HAKKI**

**Tezi Hazırlayan: SEVDA KÖSE**

**Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 01.02.2017**  
**2017/5**

**Jüri Başkanı: Doç.Dr.Aziz Çelik**

**Jüri Üyesi: Prof.Dr. Pir Ali Kaya**

**Jüri Üyesi: Prof.Dr.Şuayip Çalış**

**Jüri Üyesi: Prof.Dr. Ahmet Selamoğlu**

**Jüri Üyesi: Prof.Dr.Abdülkadir Şenkal**

**(Jüri, Yüksek Lisans için en az üç, Doktora için en az 5 öğretim üyesi ile oluşur)**

**KOCAELİ 2017**

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	VI
KISATLIMALAR.....	IX
TABLolar.....	X
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM .....	5
TOPLU EYLEM VE KAMU GÖREVLİSİ: KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE .....	5
1.1 İnsan Hakları ve Sosyal Haklar .....	5
1.2 Toplumsal Hareket ve Toplu Eylem.....	12
1.3 Toplu Eylem Türleri .....	15
1.4 Toplu Eylem Hakkına Tarihsel Bir Bakış .....	16
1.4.1 Eski Çağda Toplu Eylem .....	16
1.4.2 Ortaçağda Toplu Eylem.....	19
1.4.2.1 Ortaçağdaki Eylem Ve Direnişlerin İlk Örnekleri.....	20
1.4.3 Toplu Eylemin Öncülleri: Köylü Ayaklanmaları.....	21
1.4.3.1 İngiliz Köylü Ayaklanması.....	22
1.4.3.2 Alman Köylü Hareketi.....	22
1.4.4 Eski Grevler .....	23
1.5 Hak ve Mücadele Anlayışı .....	24
1.5.1 Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı .....	25
1.5.2 Grev .....	29
1.5.3 Direnme Hakkı.....	33
1.5.3.1 Rousseau'ya Göre Direnme Hakkı .....	37
1.5.3.2 Hobbes' a göre Direnme Hakkı.....	37
1.5.3.3 Lock'a Göre Direnme Hakkı.....	38
1.5.4 Protesto Hakkı .....	38

1.5.5	Toplu Eylemin Bir Boyutu: Sivil İtaatsizlik .....	39
1.5.5.1	Sivil itaatsizlik .....	39
<b>1.6</b>	<b>Toplu Eylemin Barışçıl Niteliği .....</b>	<b>42</b>
<b>1.7</b>	<b>Toplu Eylem Hakkının İfade Özgürlüğü İle İlişkisi .....</b>	<b>42</b>
<b>1.8</b>	<b>Kamu Kesimi Endüstri İlişkileri .....</b>	<b>45</b>
1.8.1	Statüsel Çalışma İlişkisi Sistemi .....	48
1.8.2	Sözleşmesel Çalışma İlişkisi Sistemi .....	49
<b>1.9</b>	<b>Kamu Görevlisi .....</b>	<b>51</b>
1.9.1	Devlet ve Kamu Görevlisi .....	54
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>59</b>	
<b>ULUSLARARASI ÇALIŞMA HUKUKUNDA TOPLU EYLEM HAKKI .....</b>	<b>59</b>	
<b>2 ULUSLARARASI ÇALIŞMA HUKUKUNDA TOPLU EYLEMİN HUKUKİ DAYANAKLARI .....</b>	<b>60</b>	
<b>2.1 Evrensel Dayanaklar .....</b>	<b>61</b>	
2.1.1	Birleşmiş Milletler Kaynakları .....	62
2.1.1.1	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....	65
2.1.1.2	İkiz Sözleşmeler.....	67
2.1.1.2.1	Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi.....	67
2.1.1.2.1.1	İnsan Hakları Komitesi.....	68
2.1.1.2.2	Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi .....	70
2.1.1.2.3	Ekonomik ,Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi.....	73
2.1.2	Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri ve Organlarının Toplu Eylem İle İlgili Kararları 74	
2.1.2.1	ILO'nun Denetim Mekanizması.....	75
2.1.2.1.1	Uzmanlar Komitesi .....	76
2.1.2.1.2	Aplikasyon Komitesi .....	77
2.1.2.1.3	Sendika Özgürlüğü Komitesi .....	77
2.1.2.2	İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönemde ILO'da Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri.....	78
2.1.2.2.1	Versay Barış Antlaşmasında ve ILO Anayasasında Sendika Özgürlüğü ve Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri.....	79

2.1.2.3	İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem ve Kamu Görevlileri .....	91
2.1.2.3.1	87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesinde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri .....	93
2.1.2.3.2	98 Sayılı Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'nde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri.....	102
2.1.2.3.3	151 Sayılı Kamu Yönetiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi ve Tavsiyesi'nde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri .....	109
2.1.2.4	ILO Denetim Organlarının Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri İle İlgili Kararları 113	
2.1.2.4.1	Sendika Özgürlüğü Komitesi Kararları .....	117
2.1.2.4.2	Uzmanlar Komitesi Kararları .....	130
2.1.2.5	ILO: Grev Hakkına İlişkin Kriz .....	132
<b>2.2</b>	<b>Bölgesel Kaynaklar .....</b>	<b>141</b>
2.2.1	Avrupa Birliği Kaynakları .....	141
2.2.1.1	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda Sendika Özgürlüğü,Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri.....	141
2.2.1.2	Avrupa Adalet Divanı Kararları.....	143
2.2.2	Avrupa Konseyi Kaynakları.....	146
2.2.2.1	İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sendika Özgürlüğü ve Toplu Eylem Hakkı.....	146
2.2.2.2	Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartının Sendika Özgürlüğü,Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlilerine Bakışı.....	163
2.2.2.2.1	Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış.....	163
2.2.2.2.2	Şart'a Göre Örgütlenme Hakkı ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkı.....	166
2.2.2.2.3	Sosyal Haklar Avrupa Komitesinin Vermiş Olduğu Kararlar .....	169
	<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....</b>	<b>173</b>
	<b>TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU EYLEM HAKKI.....</b>	<b>173</b>
<b>3</b>	<b>KAMU GÖREVLİLERİNİN GREVİ DE İÇEREN TOPLU EYLEM HAKKI İLE İLGİLİ ULUSAL HUKUKTAKİ DÜZENLEMELER.....</b>	<b>175</b>
3.1	1961 Anayasası Öncesi Dönem .....	175
3.2	1961 Anayasası ve Sonrası Dönem .....	178
3.2.1	274 Sayılı Yasa .....	187

3.2.2	624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası .....	190
3.2.3	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	194
3.2.4	1971 Anayasası Değişiklikleri.....	196
3.2.5	1982 Anayasa Değişikliği.....	199
3.2.6	1995 ve 2001 Anayasa Değişikliği .....	204
3.2.7	4688 Sayılı Yasa .....	206
3.2.8	2004 Anayasa Değişikliği ve Türkiye'nin Uluslararası Hukuka Uyumu ya da Uyumsuzluğu.....	208
3.2.9	2010 Değişikliği.....	212
<b>3.3</b>	<b>Ulusal Yargı Kararlarında Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı.....</b>	<b>213</b>
3.3.1	Danıştay Kararları.....	214
3.3.2	Yargıtay Kararları.....	222
3.3.3	Anayasa Mahkemesi Kararları.....	224
<b>3.4</b>	<b>Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkı İle İlgili Uluslararası Denetim Organlarının Kararları .....</b>	<b>234</b>
3.4.1	ILO Denetim Organlarının Türkiye İle İlgili Kararları .....	235
3.4.1.1	Uzmanlar Komitesi'nin Kararları .....	235
3.4.1.2	Aplikasyon Komitesi Kararları.....	240
3.4.1.3	Sendika Özgürlüğü Komitesi Kararlarında Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakları .....	242
3.4.2	İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Türkiye Kararları.....	246
3.4.2.1	Dedecan ve Ok Davası ( Başvuru No: 22685/09- 22 Eylül 2015) .....	246
3.4.2.2	Karacay Davası ( Başvuru No: 6615/03, Tarih: 27 Mart 2007).....	247
3.4.2.3	Akarsubaşı Davası ( Başvuru No: 70396/11, Tarih:21 Temmuz 2015) .....	248
3.4.2.4	Özbent ve Diğerleri Davası ( Başvuru No: 56395/08-58241/08, Tarih: 9 Haziran 2015) 250	
3.4.2.5	Doğan Altun Davası ( Başvuru No:7152/08,Tarih:26 Mayıs 2015).....	251
3.4.2.6	İsmail Sezer Davası ( Başvuru No:368/07, Tarih:27 Mart 2015) .....	253
3.4.2.7	Küçükbalaban ve Kutlu Davası (Başvuru No.29764/09 ve 36297/09, Tarih:24 Mart 2015).....	253
3.4.2.8	Yılmaz Yıldız ve Diğerleri (Başvuru No.4524/06, Tarih 14 Ekim 2014) .....	254
3.4.2.9	Çerikçi ve Türkiye Davası ( Başvuru No:33322/07, Tarih: 13 Temmuz 2010)..	256
3.4.2.10	Saime Özcan Davası (Başvuru No.22943, Tarih:15 Eylül 2009) .....	256
3.4.2.11	Kaya ve Seyhan Davası (Başvuru No:30946/04, Tarih: 15 Eylül 2009) .....	257
3.4.2.12	Demir Baykara Kararı (Başvuru No: 34503/97, Tarih: 12 Kasım 2008) .....	258
3.4.2.13	Satılmış ve Diğerleri (Başvuru No:74611/01, 26876/02 ve 27628/02, Tarih: 17 Temmuz 2007) .....	259

3.4.2.14 Balıkçı ve Türkiye Davası (Başvuru No:26481, Tarih:6 Ocak 2004).....	261
3.4.2.15 Metin Turan ve Türkiye (Başvuru No.20868/02, Tarih:14 Kasım 2006) .....	262
3.4.2.16 Tüm Haber sen ve Çınar Davası( Başvuru No:28602/95,Tarih:21 Mayıs 2015)	263

<b>SONUÇ.....</b>	<b>265</b>
-------------------	------------

<b>EK 1: AVRUPA ÜLKELERİNDE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU EYLEM HAKKI .....</b>	<b>269</b>
---	------------

<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>272</b>
----------------------	------------





## ÖZET

Toplu eylem, çeşitli ve eylem, direniş yolları insanların hoşnutsuzluklarını dile getirebilmesi için önemli bir mekanizma olarak düşünülebilir. Yöneten yönetilen ya da çalışan çalıştıran arasındaki uyuşmazlık ve bu uyuşmazlığın giderilmesi için toplu eylem türlerine başvurulabilir. Ancak toplu eylemin hak olarak tanımlanması ve toplu eylem türlerinden herkesin yararlanması konusunda ülkeler arası ve uluslararası çalışma hukuku organlarında farklılık vardır. Bu noktada grevi de içeren toplu eylem hakkından faydalanmada bu hakkın öznesi olması bakımından kamu görevlilerinin çok şanslı olduğu söylenemez. Bu noktadaki şanssızlık işverenin devlet olmasının yanı sıra kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına olan karşıt bakıştan kaynaklanmaktadır. Kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını kullanmasının bazı koşullarla birlikte sınırlandığı ya da tamamen engellendiği örnekler söz konusudur. Bu sınırlama ve engellemenin minimum seviyede kalması ve tüm kamu görevlileri kategorilerine yayılmaması için Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organları Birleşmiş Milletler Belgelerinde ön görülen denetim mekanizmaları, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve denetim sistemi, Avrupa Sosyal Şartı ve Sosyal Haklar Avrupa Komitesi bu konuda zengin bir içtihat geliştirmiştir. Ancak bu zengin içtihadın oluşumunda Uluslararası Çalışma Örgütü'nün rolü büyüktür.

Bu çalışmada kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ele alınmıştır. Grevi de içeren toplu eylem hakkının uluslararası çalışma normları bakımından gelişimi ve mevcut uygulamalar ile geliştirilen içtihatlar bu bağlamda ele alınmıştır. Türkiye'nin uluslararası çalışma hukuk perspektifinde bu konuya bakışının yanı sıra uyumu ve uyumsuzluğu ele alınmıştır.

İlk bölümde kavramsal çerçeve ele alınırken ikinci bölümde uluslararası çalışma hukukunun kaynaklarında grevi de içeren toplu eylem hakkına bakılmıştır. Son bölüm ise Türkiye'ye ilişkindir

## **ABSTRACT**

Collective action can be considered as an important mechanism for human beings to declare their displeasure. The ruled or the employees can do collective action in order to solve their conflicts with the rulers or the employers. However, labor relations are not same in all countries; and there are also some differences between the national and international regulations. And, the public officers do not have an entire right to do collective action because their employer is the state and its negative approach against the right of collective action. There are certain examples in which public officers' right to take collective action is seriously constrained. In some circumstances it can be completely prohibited. In order to decrease the number of those constraints and prohibitions and to break their effects, United Nations, European Committee of Social Rights and International Labor Organizations, having the main role, have developed a rich series of regulation about law of labor relations.

In this study we have tried to analyze public officers' right to take collective action including right of strike. In this context right of strike, as a type of a collective action, has been taken into consideration in Turkish context and in terms of international labor conditions.

In the first chapter we have built a theoretical framework for the study. Then, in the second chapter the regulations, which are concerning with the right to take collective action in international labor law, has been analyzed. Lastly, we have tried to discuss the issue in Turkish context.

## KISATLMALAR

ABIHA: Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşma

ABAD: Avrupa Birliği Adalet Divanı

AYM: Anayasa Mahkemesi

ILO: Uluslararası alışma Örgütü

SÖK: Sendika Özgürlüğü Komitesi

İHAM: İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi

İHAS: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi

EĞİTİM-SEN: Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası

KESK: Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu

## TABLÖLAR

Tablo 1 İHAS 10. Madde ve 11. Madde İhlalleri .....	151
Tablo 2 Avrupa Ülkelerinde Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı .....	269



## GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı ücretli çalışanların kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını uluslararası çalışma hukuku bağlamında ele almaktır. Uluslararası çalışma hukukunu meydana getiren kurumların toplu eylem hakkı ile ilgili kararları üye ülkeler için önemli bir referans noktasıdır.

Sosyal hukukun/politikanın temel ilkeleri ve bu ilkeleri temellendiren Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği belgeleri çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili uluslararası çalışma hukuku içtihadı ,uygulamaları ele alınacak ve ayrıca son olarak Türkiye örneği incelenecektir.

Bu çalışmanın odak noktası uluslararası çalışma hukukunun toplu eylem hakkı ile ilgili tutumu ve bu tutumdaki farklılıkları ele alırken ulusal düzenlemelerin uluslararası çalışma hukuku ile uyumu ve uyumsuzluğu üzerinedir. Çalışmanın zorluğu, uluslararası çalışma normları ile ulusal normlar arasındaki uyumsuzluğu belirleyebilmek ve bu uyumsuzlukla ilgili olarak ülkelerin ortaya koyduğu farklı eğilimleri inceleyebilmektir. Ülkelerin, uluslararası çalışma normlarının grevi de içeren toplu eylem hakkı bakımından uyumlu bir içtihat geliştirip geliştiremedikleri önemli sorun alanlarından birisidir. Grevi de içeren toplu eylem hakkının uluslararası çalışma normları bağlamındaki inceleme alanının öznesini kamu görevlileri oluşturacaktır.

Uluslararası çalışma normlarının ortaya çıkışında uluslararası hukuktaki gelişmeler önemli kaynaklardan birisidir. Bu bağlamda iki temel boyut vardır. Bir tarafta uluslararası çalışma hukuku diğer tarafta da insan hakları hukukudur. İnsan hakları hukuku ile uluslararası çalışma hukuku arasında bazı geçişler olduğu söylenebilir. İnsan haklarının bir parçası olarak şekillenen sendikal haklar, uluslararası çalışma hukukunu meydana getiren mekanizmalarda ve denetim organları içtihadında eşit düzeyde olmasa da önemli bir yere konulduğu söylenebilir.

Çalışmada metot olarak uluslararası çalışma hukukunu oluşturan organların ve denetim organlarının oluşturduğu içtihatların incelenmesi tercih edilmiştir.

İçtihatların yorumlanmasında uluslararası çalışma hukukunun kaynakları arasında farklılıklar söz konusudur. Ama yine de bu kaynaklar çalışanların haklarının sınırsız olamayacağını kabul ederken ve bunun yanı sıra çalışanlar arasında grevi de içeren toplu eylem hakkı bakımından herhangi bir ayırım yapılamayacağı uluslararası çalışma hukukunun kaynaklarının en önemli ve temel varsayımlarından birisidir. Bu kabul ile birlikte grevi de içeren toplu eylem hakkının temel haklardan birisi olarak tanımlanması ve sendikal hakların insan haklarının bir parçası olarak grev ve toplu pazarlık hakkı ile bir bütünü oluşturduğu noktasında ortak bir sonuca varıldığını söylemek mümkündür.

Çalışmanın birinci bölümü kavramsal çerçeveyi sunmayı amaçlamaktadır. Bu bölümde toplu eylem kavramı, türleri, tarihi ile kamu görevlisinin tanımına ilişkin teorik tartışmalara yer verilmiştir.

İkinci bölüm uluslararası çalışma hukukunda grevi de içeren toplu eylem hakkını incelemeye yöneliktir. Bu inceleme yapılırken temel hareket noktasını uluslararası çalışma hukukunu meydana getiren evrensel ve bölgesel kaynaklar oluşturmaktadır. Evrensel kaynaklardan Birleşmiş Milletler (BM) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) uluslararası çalışma hukukunda grevi de içeren toplu eylem kavramının gelişiminde temel kaynak olma rolünü üstlenmişlerdir. ILO'nun kurulduğu günden bu güne özel bir önem verdiği örgütlenme özgürlüğü ve onun bir parçası olan sendika özgürlüğü ilgili önemli bir içtihat havuzu oluşmuştur. Doğrudan grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili sözleşme ya da tavsiye kararları olmasa da ILO denetim organları bu konu ile ilgili önemli bir içtihat birikimine sebep olmuştur. Uluslararası çalışma hukukunun gelişiminde önemli bir yeri olan ILO'nun bu konuda öncül bir görev yapmıştır. Bunun yanı sıra bölgesel kaynaklardan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ve denetim mekanizmaları da grevi de içeren toplu eylem hakkının gelişiminde ve bu hakkın özneleri bağlamında ILO'yu temel almıştır. Bu bakımdan grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili olarak uluslararası çalışma hukukunun bölgesel kaynakları ILO'nun öncülüğünde gelişen içtihadın zenginleşmesine katkıları olmuştur. Ancak uluslararası çalışma hukukunun diğer kaynaklarının bu hakla ilgili geliştirdikleri içtihatlarında bazı dönemlerde ILO' dan farklı düşündükleri ve ILO'nun benimsediği ilkelerin gerisinde kararlar verdiği görülmektedir. Bunun en

temel örneğini İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu kararlardaki değişimde kendisini göstermektedir. Örneğin İHAM 2000'li yılların ortalarına kadar vermiş olduğu kararlarında grev hakkının sendika hakkının bir parçası görmekten uzak duran kararlar vermiştir. Evrensel ve bölgesel kaynakların grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili kararlarındaki farklılık ya da uyum ile ilgili tartışmalar bu bölümün önemli noktalarından birisini meydana getirecektir.

Üçüncü bölüm ise kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili olarak Türkiye'deki durumu incelemeye yöneliktir. Türkiye'de cumhuriyet öncesi dönemde sendikal hakların varlığına ilişkin tartışmalar ve cumhuriyet sonrası durumu ulusal mevzuat bakımından incelenmiştir. Bu bölümde 1961 Anayasası sosyo ekonomik haklara ayrıntılı bir şekilde yer veren bir anayasadır. Bu Anayasa'nın hazırlık çalışmalarına bakılarak kamu görevlilerinin grev hakkı tartışmalarının o dönemde ne ölçüde olduğuna ayrıntılı şekilde bakılmıştır. Anayasal ve yasal düzlemde kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ele alınmıştır. 1982 Anayasası, 2005 değişikliği ve 90. madde ile ilgili yapılan değişiklik sonucunda kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının varlığı tereddütsüz bir şekilde kabul edilmektedir. Çünkü 90. maddeye göre temel hak ve özgürlüklerle ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklarda milletlerarası sözleşmelerin üstünlüğü kabul edilmişti. Uluslararası sözleşmelerde kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının varlığının kabul edilmiş olması, Türkiye'nin de uluslararası hukuk ile bağlılığı göz önüne alındığında kamu görevlilerinin grevi de içeren tüm toplu eylem biçimlerine katılma hakları vardır. Bu hak uluslararası çalışma hukuku bağlamında da sınırsız bir hak değildir. Ancak yine de kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili bir yasaklama ya da sınırlama olacak ise bu sınırlama ya da yasaklamanın çerçevesinin çok dar çizilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda grev hakkından kamu görevlilerinin tümüyle yararlanamayacağı ya da kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olmadığı yönündeki bir yaklaşım uluslararası hukuk ile olan bağımız doğrultusunda asla kabul edilemez. Ülkemizde işçilerin toplu eylem hakkını düzenleyen ve güvence altına alan yasal düzenlemeler varken uluslararası sözleşmeler ve 90.maddenin emredici düzenlemesine rağmen kamu görevlilerinin toplu eylem hakkını güvence almaya yönelik düzenlemeler yapılamamakta tersine bu hakkın sınırlandırılması yoluna

gidilmektedir. Uluslararası anlaşmalara uyum sağlamak, anayasal bir yükümlülük iken kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına yönelik düzenlemelerin yapılmaması hem ulusal hem de ulus üstü hukuka aykırılık anlamına gelmektedir.

Tarihsel bağlamda yasal gelişmeler ele alındıktan sonra ulusal yargı kararlarında kamu görevlileri ile ilgili alınan kararlar ve kamu görevlilerinin durumunun ne olduğu analiz edilmiştir. Evrensel ve bölgesel kaynaklarda Türkiye ile ilgili verilen kararlar kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili olarak önemli bir noktayı işaret etmektedir.

Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı sendikal haklar açısından yaşamsaldır. Uluslararası çalışma hukukunun benimsediği sendikal hakların bölünmez bütünlüğü ilkesi hak özneleri açısından önemlidir. Sendikal haklar toplu sözleşme ve grevi de içeren toplu eylem hakkı ile bir bütünselliği bakış açısı bu çalışmada benimsenen bir yaklaşımdır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **TOPLU EYLEM VE KAMU GÖREVLİSİ: KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE**

Bu bölümde grevi de içeren toplu eylem hakkı ve kamu görevlisi kavramı tarihsel ve teorik çerçeve ile ele alınacaktır. İnsanlar toplu eyleme katılmaya iten şey tek başına elde edemeyecekleri ve insanları huzursuz eden durum karşısında birlikte ve kollektif bir biçimde hareket etme istekleridir. Toplu eylemin hem sosyolojik hem de hukuki bağlantıları vardır. Çalışma ilişkileri çalışanların örgütlenmesi ile ilgilidir. Çalışanların, işverenler ve hükümet karşısında çıkarlarını savunabilmek için toplu hareket etmeleri gerekmektedir.

#### **1.1 İnsan Hakları ve Sosyal Haklar**

İnsan hakları ile sosyal haklar arasındaki ilişki tartışmalı bir konudur. Sivil ve siyasi haklar ulusal hukukta sosyal hakları önceleyerek yer bulurken, uluslararası hukukta ise ilk olarak elde edilen haklar sosyal haklar olmuştur ( Servais, 2011:286).

Sosyal haklar, toplumun güçsüz kesimlerinin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürebilmeleri için devletin önlemler alması ya da doğrudan edimlerde bulunması şeklinde olumlu müdahalesiyle gerçekleşebilen haklardır. Bu bakımdan sosyal haklar, sosyal hukuk devleti bağlamında toplumsal eşitlik sağlama amacına yönelmiş haklardır (Kaboğlu,2002: 460).

Sosyal haklar sadece devletin müdahale etmemesini değil aynı zamanda bu hakları güvence altına almaya ve korumaya yönelik devletin önlemler almasını zorunlu kılmaktadır. Sosyal hakların işlerlik kazanması, sadece koruyucu nitelikte hukuki düzenlemelerin yapılması ile gerçekleşmez. Bunun yanı sıra bazı yaptırımların varlığına ihtiyaç duyulur ve bu paralelde ekonomi politikaları ve programlarını da gerek vardır. Örneğin sadece çalışma hakkını resmen ilan etmek yeterli değildir bu hakkı işlerlik kazandıracak elverişli politikaların da üretilmesi gereklidir ( Servais,2011:287).

Sosyal eşitsizliklere karşı tepki, bu hakların sosyolojik, felsefî ve de hukukî açıdan ayırt edici özelliğidir. Bu açıdan sosyal haklar, sosyal eşitsizliklere yönelmiş haklar da denilebilir. Ancak sosyal hakların sosyal eşitliği sağlayacağı düşüncesinden daha çok söz konusu olan vurgu sosyal eşitsizliklerin en aşırı yönlerinin törpülenmesidir (Tanör, 1978: 92).

Sosyal hakların ilki, çalışma hakkı ve özgürlüğüdür. Bunlar doğrudan doğruya kişinin yaşama hakkına sahip olabilmesi, yaşamını sürdürebilmesi için vazgeçilmez haklardır. Sendika özgürlüğü ve grev hakkı gibi haklar ise çalışma ve sosyal güvenlik haklarının güvenceleridir. Avrupa Sosyal Şartında, öncelikli sosyal haklar çalışma hakkı, sendika hakkı, toplu görüşme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbî yardım hakkı ve göçmen işçilerin haklarıdır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na ise iş ortamında onur hakkı, fakirliğe ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma hakkı, konut hakkı eklenmiştir (Kaboğlu, 2002: 462).

Sosyal haklar, sanayileşmiş ülkelerde var olan örgütlenme ve işleyiş modeli üzerine kurulmuştur. Sanayileşme ve demokratikleşme sürecin tamamlanamadığı ya da iyi kurgulanmadığı ülkelerde sosyal hakların geliştiğini söylemek mümkün değildir. Bu durumda olan ülkelerin uluslararası denetim mekanizmalarına ilgi duymaları ya da bu mekanizmaların öngördüğü düzenlemeleri tam anlamıyla gerçekleştirebilmeleri çok kolay değildir (Akıllıoğlu,2011:5).

İnsan hakları kavramına bakılmak istenildiğinde, insan hakları, ahlaki değerleri de barındıran özgün bir hak tipi olarak nitelendirilmektedir. Bu haklar, insan olma erdeminden kaynaklanan haklardır İnsan hakları kişinin sadece insan olduğu için sahip olduğu, gücünü hiçbir erkten almayan ve sadece insanın doğasının ürünü olan haklardır. İnsan haklarının nihai amacı ise pozitif hukuk düzeni tarafından tanınmak ve korunmaktır. Bu tanınma sayesinde birey, devlet karşısında güvenceli ve dokunulmaz bir alana kavuşur. İnsan hakları, bireyin devlet karşısında korunması için bir zırh görevi gördüğü için devletin sınırlandırılmasına da hizmet eder (Çolaker, 2010: 2).

Gözübüyük'e göre insan hakları hem Anayasa hem de uluslararası hukuk kavramıdır. İnsan hakları kavramı geniş kapsamlıdır, bir yandan insanların haklarının

devlete karşı korunması diğer taraftan da insan kişiliğinin geliştirilmesini içerir. (Gözübüyük ve Göcüklü,2011: 4).

İnsan haklarına gösterilen saygı, rejimlerin meşruluğunun temel ölçütlerinden birisidir. Bazı haklara ilişkin mevcut hukuk kuralları o konuda yasak getirmekte ya da hak yeterince korunmamakta ise kişi “insan hakkı talebi” ile ortaya çıkacaktır. İnsan hakları talepleri, hangi ülkede ortaya çıkarsa çıksın, mevcut kurum kural ya da uygulamalara karşı çıkma, onları değiştirme amacını içinde barındırır. Devlete karşı ileri sürülmesi, devletin sınırlandırılması ya da politikaların değiştirilmesi noktasında insan hakları taleplerinin niteliği siyasaldır. İnsan hakları çeşitli ölçütlere göre ayrılabilirler dahi bir bütün ve birbirine bağımlı haklardır. İnsan haklarının evrenselliği gereği bu hakların sağladığı güvencelerin tüm insanlar için her zaman ve her yerde geçerli olması gerekir (Uygun,2011: 7).

İnsan hakları ile sosyal haklar birbiri ile bağlantılı haklardır; ancak, bu bağlantının varlığı ile ilgili farklı tartışmalar vardır. (Tepe, 2009: 97) İnsan haklarının sınıflandırması konusunda farklı yaklaşımlar bu tartışmanın temelini oluşturmaktadır. Bunlardan genel kabul gören bir sınıflandırma insan haklarını kuşaklar şeklinde ele almaktır. Bu sınıflandırmaya göre insan hakları birinci kuşak, ikinci kuşak ve üçüncü kuşak şeklinde üç temel kategoride ele alınabilir. Klasik haklar olarak da bilinen birinci kuşak haklar içinde yaşam hakkı ve kişi dokunulmazlığı, düşünce ve düşüncüyü açıklama özgürlüğü, inanç ve ibadet özgürlüğü, konut dokunulmazlığı, mülkiyet hakkı, dernek kurma hakkı, dilekçe hakkı, seçme ve seçilme hakkı bu hakların bazılarıdır (Uygun, 2000: 21). Klasik hakların kullanılabilmesi için özgür olmak, devletin karışmaması, bireylere müdahale etmemesi ve pasif kalması gerekmektedir (Çelik, 2005: 256). Olumsuz statü hakları olarak nitelenen bu haklarda devletin karışmama, dokunmama, engel olmama gibi negatif görevleri vardır.

Tanör’ e göre klasik hak ve özgürlükler iki grupta toplanabilir. Mülkiyet, ticaret ve sanayi hakkı gibi ekonomik haklar ve düşüncü ve ifade hürriyeti, toplantı, gösteri, dernek hakkı, siyasi haklar, yargısal güvence hakları gibi diğer tüm klasik hak ve hürriyetler olarak iki ana gruba ayrılabilir. Klasik ekonomik haklar ile sosyal haklar arasındaki ayrım çizgisi açıktır. Ekonomik haklar herkese tanınmış olmalarına

ve genellikle varlıklı kişilerin hakları olarak görölmelerine karşın, sosyal haklar iktisadi ve sosyal eşitsizliklere tepki niteliğindeki haklardır. Bu yüzden ekonomik haklar ile sosyal haklar arasındaki ilişki zıtlık üzerine kuruludur. Ekonomik olmayan bütün klasik haklar ise, tarihi alanda herkesin hakları olarak ilan edilmişlerdir, fakat pratikte maddi imkânlarla sahip bulunanların hakları olarak belirmişlerdi. Günümüzde ise bu durum değişmiştir. Bu haklar çalışan sınıfın türlü engelleme ve baskılara rağmen kullanabildikleri haklardır. Siyasal haklar, demokratik hürriyetler, yargısal güvence hakları artık egemen sınıfların tekelinde değildir. Bu yüzden bu haklar ile sosyal hakların yönü zıtlık değil paralelliktir. Aralarındaki fark ise sosyal hakların sosyal eşitlik amacına yönelmiş olmasıdır.

Gerek ulusal gerekse uluslararası hukuk belgeleri, bu hakları grup ya da topluluklara değil kişilere tanımış olduklarını açıkça göstermektedir. Bu açıdan Tanör'e göre sosyal haklar ile klasik haklar arasında bir ayrım bulmak güçtür. Sendikal haklar, grev hakkı, toplu pazarlık hakkı, yönetime katılma hakkı gibi haklar kollektif görüntülerine rağmen hukuki anlamda ve yargısal güvence bakımından kişiseldirler (Tanör, 1978:36).

Sosyal haklar insan haklarının kendisini gerçekleştirmesini sağlamaktadır. İnsan hakları ile sosyal ve ekonomik haklar arasındaki ilişkiye yönelik su geçirmez olarak nitelenen ayrım giderek silikleşmektedir. Sosyoekonomik haklar içinde yer alan sendikal hakların tamamlayıcısı durumundaki toplu eylem hakkı bu tartışmanın konusudur. Bu noktada öncelikle insan hakları kavramına ve bu kavramın sosyoekonomik haklarla olan ilişkisine bakmak önemlidir.

Uluslararası insan hakları alanında sivil, siyasi haklar ve sosyoekonomik haklar arasındaki ayrıma daha fazla aşinalık vardır. Ancak böyle bir ayrımın olduğu Marshall tarafından vatandaşlık temelinde ortaya konulmuştur. Marshall'a göre siyasi haklar sivil haklara doğru yayılımından ve sosyal hakların korunması anlayışından ortaya çıkmaktadır. Marshall'a göre temel haklar, feodalizme direnişten kaynaklı bireysel özgürlük için gerekli haklardır. Vatandaşlığın siyasi aktörü temsili demokrasi aracılığıyla siyasi gücün kullanımına katılım hakkıdır. Marshall'ın bu modeli esas alarak, grev hakkı iktisadi refahı ve güvenliği teşvik ettikçe sosyal hak olarak tanımlanabilir denilmektedir.

Toplu eylem ile çalışanlara adil ücret, makul çalışma şartları sağladığı ifade edilebilir ve böyle bir yapı yaşam standardı olarak kabul edilebilir. Marshall böyle temel bir yetkilendirmede sendikaların sorumluluğundan şüphe duymaktadır. Onun görüşüne göre bu devletin yükümlülüğündedir. İşyerinde çalışanların karar verme mekanizmalarına katılımına izin veren grevde olduğu gibi endüstriyel eylemin herhangi bir çeşidiyle ilgili bir yetki aynı zamanda siyasi bir hak olarak tanımlanmaktadır. Marshall' a göre sendikacılık siyasi vatandaşlık sistemine ek ve paralel bir şekilde ikincil bir sistem olarak endüstriyel vatandaşlık sistemini meydana getirmiştir<sup>1</sup>(Marshall, 1950:33). Dahası grev hakkının sadece işyerindeki demokratik katılımın gerekliliği için değil aynı zamanda toplumsal anlamda katılım için önemli bir mekanizma olduğunu belirtmiştir. Bu temelde endüstriyel eylemin bazı koşullarda hükümet politikalarının işlevselliğini çalışanlar aracılığıyla etkileyerek bir meşruiyet sağladığı söylenebilir. Nihayetinde grev hakkı örgütlenme özgürlüğü, ifade özgürlüğü gibi tanımlanmış sivil özgürlüklerin doğal bir uzantısı olarak kabul edilebilir.

İnsan haklarının uluslararası hukukun konusu olmaya başlaması giderek ideolojiler üstü olan İnsan Hakları anlayışının bir ürünü olduğu belirtilmektedir. Ve tarihsel devrimi içinde gelişerek, farklı sosyoekonomik temellere dayanan farklı kültür çevreleri içinde gelişen, bugün ki kültür dokularının üzerinde ve aynı zamanda bu dokuları da kuşatan yeni konumu ile özerk bir disiplin kimliği kazanmıştır (Gemalmaz, 1990:157). İnsan haklarının devletlerinin bir iç sorunu olarak algılanmaktan çıkması ve bireyin de uluslararası hukukta yeni hak özneleri olarak sayılması İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemin bu alandaki en önemli gelişmesidir. Hakları ihlal edilen bireylere vatandaşı olduğu devlete karşı uluslararası koruma ve denetim organlarına başvurma hakkı tanınmıştır. Birleşmiş Milletler'in kuruluş yıllarını izleyen dönemlerde bireylerin uluslararası alanda korunması söz konusu olmaya başlamıştır (Gülmez,1998:23). İnsan hakları konusundaki uluslararası hukuk, taraf ülkelerin iç hukuklarındaki anlayış ve uygulamaların birbirine benzemesine de yol açmıştır. (Akıllıoğlu,175) İnsan haklarının evrenselliğine ilişkin görüş, insan haklarının zamandan, mekândan, kültürden, ideolojiden, sosyal ve ekonomik

şartlardan bağımsız olduğu fikri üzerine kurulmuştur. Uluslararası anlamda insan haklarının evrenselliğinin ilanı ile ilgili iki dönüm noktasından söz edilebilir. 1948’de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve 1993’de Viyana’da kabul edilen Viyana Bildirisi ve Eylem Programıdır (Demir, 2008:219).

İnsan hakları alanındaki uluslararasılaşma, çok kolay ve tepkisiz bir şekilde olmamıştır. Ulusal çalışma hukuku, temelde ücretlilerin bir bölümünü kapsamasına karşın, uluslararası çalışma hukuku, gelişiminin İkinci Dünya Savaşından sonraki evresinde, işçiler dışındaki bağımlı çalışanları da kapsayan bir içerik kazanmıştır.

İnsan hakları kavramının batıda ortaya çıkan bir kavram olduğunu ve bürokratik devletin ve kapitalist piyasa sisteminin artan saldırılarına karşı bireyleri koruma ihtiyacına yönelik bir cevap olarak ortaya çıktığını savunan görüşler de vardır (Schmitz ve Sikkink, 2013: 827).

Sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan kötü çalışma koşullarının ürettiği sorunların çözümünde ulusal sosyal politikalarının yetersizliği, ulusal sosyal politikaların devletlerarasında oluşturduğu rekabet eşitsizliği, aynı zamanda uluslararası nitelikte sosyal politika önlemleri alınması gerektiği yönündeki düşüncelerin gelişmesinde etkili olmuştur (Gülmez, 2011:15).

Geleneksel kavrayış biçimiyle uluslararası sistem, insan haklarının uluslararası niteliğinin uluslararası politikada meşru bir yer edinmesine sıcak bakan ögeler üzerine kurulu değildir. Devletlerin egemenliği ve eşitliği esastır. Dolayısıyla egemen devletlerin içişlerine karışmama ilkesi uluslararası sistemin geleneksel anlayışında merkezi bir değer taşımaktadır. Bu anlamda devletler, kendilerinin veya muhataplarının ‘içişlerinin nasıl kurulduğuna, ne tür özellikler taşıdığına, dolayısıyla da insan haklarının durumuna bakmazlar. Günümüzde hala uluslararası sistemin bu yönlerine vurgu yapan anlayışlar mevcut olmakla birlikte uluslararası sistemin devlet/güç merkezli, egemenlik odaklı ve karışmazlık ilkesi eksenli kavranışında ve pratiğinde ciddi bir dönüşüm yaşanmaktadır. İnsan hakları, temelde, hukuksal-siyasal düzlemde ve dolayısıyla ulusal alanda çözülen, çözülebilen, çözülmesi gereken bir sorundur. Ancak, sorunun boyutları, gelişen küresel insan hakları bilinci ve hareketi, ortaya çıkan siyasal ve hukuksal düzen dikkate alındığında insan hakları sorunu “ulusal” alanın dışına taşmıştır. İnsan haklarına “uluslararası ve hatta “küresel” bir

perspektifle yaklaşmak gerekmektedir. Günümüzde insan haklarını uluslararası bağlamın dışında düşünmek mümkün olmadığı gibi insan hakları taleplerini uluslararası boyutun dışında anlamlandırmak ve anlamak da mümkün değildir (Dağı, 2004: 2).

İnsan hakları sadece ulusal boyutta değil uluslararası hukukta da kendisine tanımlanan alan ile anlam kazanmaktadır. Bu bakımdan ulusal hukukun uluslararası hukuktan bağımsızlığı veya uluslararası hukuku yok sayma anlayışı insan haklarının kapsadığı hak ve özgürlükleri de eksik bırakmak anlamına gelecektir. İnsan hakları, ulusal hukuktan uluslararası hukuka doğru evrilmektedir. Bu insan haklarının evrenselliğinden kaynaklanmaktadır. İnsan haklarının evrenselliği görüşü, insan haklarının zamandan, mekândan, ideolojiden, kültürden sosyal ve ekonomik şartlardan bağımsız olduğu fikri üzerine kurulmuştur. Evrensel insan hakları her yerde herkes için geçerli haklardır (Demir, 2008:210).

Gülmez'e göre insan haklarının uluslararasılaşması kolay bir şekilde gerçekleşmemiştir. Devlet ve birey arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini ulusal mevzuata bırakan, bireyi uluslararası hukukun öznesi değil konusu sayan geleneksel uluslararası hukuk anlayışını aşmak kolay olmamıştır (Gülmez,2005:13). Geleneksel uluslararası anlayışa göre devletin iç hukuk düzeni tarafından düzenlenen ulusal mekân ile uluslararası hukukun düzenlediği devletlerarası ilişkiler arasında keskin bir ayırım vardır. Bu anlayışa göre ulusal hukuk düzeni ile uluslararası hukuk düzeni arasındaki ayırım, ulusal hukuk ile uluslararası hukuk arasında radikal bir ayrılığı veya düalizmi gerektirmektedir (Göçer, 2002:20). İnsan haklarının etkin bir şekilde korunabilmesi için ulusal hukuk ve uluslararası hukuk arasındaki ilişkinin evrenselliği önemlidir. Evrensel ve bölünmez nitelikteki insan hakları sadece ulusal mevzuatın sınırlarına dâhil değildir. Ulusüstü hukukta tanınan ve güvenceye alınan bir hakkın ulusal düzeyde tanınması konusu Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90. maddesinde düzenlenmektedir. Çalışma hukuku sadece ulusal mevzuatla düzenlenen, ulusal mevzuatla sınırlı bir hukuk dalı değildir. Özellikle insan haklarıyla ilgili onaylanmış uluslararası sözleşmeler, iç hukuk kurallarına üstündür ve öncelikle uygulanması gerekir.

Gülmez'e göre insan haklarının uluslararasılaşması yönündeki evrimi çalışma ve sosyal politika konularında kural üretme yetkisi olan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurulması ile gerçekleşmiştir. Böylece insan haklarının uluslararasılaşması süreci insan haklarının genel evrim sürecindeki sırasını beklemeksizin sosyal haklardan başlamıştır. Uluslararası Çalışma örgütü ile üretilen kurallar ve korunan hak özneleri bakımından sınırlı olarak başlayan uluslararasılaşma süreci Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kurulmasıyla ivme kazanmıştır. Birleşmiş Milletler Örgütü'nün Anayasa'sının çeşitli maddelerinde geçen “ İnsan haklarına evrensel ve eylemsel saygı gösterme “ ilkesi insan hakları hukukunun belirli konu ve kişi kısıtlaması olmaksızın uluslararasılaşmasını başlatan, yazılı insan hakları hukukunda yeni bir sayfa açan önemli diğer bir dönüm noktasıdır (Gülmez, 2005: 14). Böylece birey insan hakları hukukunun konusu değil öznesi haline gelmiştir.

İnsan haklarının uluslararasılaşma çabaları ile birlikte sendikal hakların da evrenselliği vurgusu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Kuruluşu'nun kuruluşundan sonra hız kazanmıştır.

## **1.2 Toplumsal Hareket ve Toplu Eylem**

Bu bölümde çeşitli eylem, direniş ve grevi de kapsayan toplu eylem kavramına tarihsel bir perspektif ile bakılacaktır. İnsanlar geçmişten günümüze eşitsiz ve adaletsiz uygulamalara örgütlenerek ve toplu biçimde hareket ederek cevap vermenin olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağını yaşadıkları deneyimlerinde görmüşlerdir.

Toplu eylem kavramını ve bu kavramın ortaya çıkardığı sonuçlar bağlamında sadece çalışan çalıştıran ilişkisi ya da hukuki sonuçları bakımından ele almak sınırlı bir bakış açısı ile konuya odaklanmaya sebep olabilir.

Toplu eylem kavramı aslında toplumsal hareketlerin ekseninde ve ortaya çıktığı andan itibaren gelişen bir kavramdır. Genel anlamıyla toplumsal hareketler, elitlere, otoritelere, başka gruplara ya da kültürel kodlara karşı, elitler, diğer gruplar ve unsurlarla kalıcı bir etkileşim içinde, ortak hedeflere sahip ve dayanışma içinde olan bireyler tarafından geliştirilen kollektif eylemler olarak tanımlanmaktadır (Tarrow, 2011:7).



Geçmişten günümüze kadar yöneten yönetilen, ya da çalışan işveren ilişkilerindeki süreç uzlaşma ve çatışma ekseninde bir gelişim göstermiştir. Toplumsal hareketin yapısı ve iddiaları yapısal olarak zaman içinde değişir ve evrimleşir. Aslında toplumsal hareketin hak talebi, ulusal otoritelere karşı bir meydan okuma ile başlamıştır. Demokrasi yanlısı güçlü bir toplumsal hareket, baskıcı bir siyasal ortamdaki sivil toplumun önemli bir görevidir. Söz konusu sorun genellikle demokrasi eksikliğinden kaynaklanmaktadır (Tilly,2008:13). Bununla birlikte toplumsal hareketler, toplumsal dönüşümü de amaçlayan protesto, isyan, grev gibi eylemlere de vurgu yapar. “Gür sesli bir çağrı”, “çok çeşitli sorunlara geniş katılımlı bir eylem çağrısı”, baskıcı iktidara karşı koyacak bir ağırlık olarak da tanımlanabilir (Çoban,2009:21). Toplumsal hareketler, en basite indirgenmiş şekliyle politik, ekonomik, toplumsal ya da kültürel bir etken bağlamında bireylerin bir araya gelerek ortaya koydukları ve belli bir olumlu ya da olumsuz dönüşüm ve etki yaratan tepkilerdir. Melucci’ye göre toplumsal hareket, “belli bir dayanışma içerisinde olan grubun yürüttüğü, sistemin sınırlarını zorlayan, kolektif bir eylem türüdür” (Şentürk, 2006 :) Kırsaca belirtmek gerekirse, toplumsal hareketler, örgütlü bir nitelik taşıyan, içerisinde bulunduğu kişilerin kolektif eylemini yansıtan, dayanışmacı, ortak bir kimliğe dayanan ve protestolarını bir “karşıta” göre biçimlendiren toplumsal eylem türleridir( Balkaya,2014:43).

Tilly’ e göre ise toplumsal hareketlerin üç unsuru vardır ve toplumsal hareketler bu üç unsurun sentezlenmesi ile ortaya çıkmaktadır. Buna göre hedef alınan ortak bir otoriteye karşı ortak taleplerde bulunan bir halk kitlesi toplumsal hareketin ilk unsurudur. İkinci unsur olarak bu halk kitlesinin çeşitli eylem türlerini gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu eylem türleri ise özel amaçlı dernekler ve birlikler kurmak, mitingler düzenlemek, dilekçe göndermek, basın açıklaması yapma gibi şeylerdir.Üçüncü unsur ise makul olma, birlik olma ve kendilerine veya seçmenlerine bağlılıklarını halk önünde sergileyebilmeleri olarak belirtilmiştir (Tilly, 2008:17). 19. yüzyılda değişik zamanlarda,kapitalist ülkelerdeki işçilerin örgütlenme ,dernek kurma ,grev yapma,toplu konuşma yapma hakları , toplumsal hareket kampanyaları, girişimleri ve gösterileriyle kazanılmıştır( Tilly,2008:19).

Toplu eylem, toplumsal değişimin itici güçlerinden birisidir ve iktisadi ve siyasi gücün elinde yoğunlaştığı grupların oluşturdukları eşitsiz ve adaletsiz

uygulamalar karşısında bir sorun ve hak arayışı olarak ortaya çıkmıştır. Siyasal ve sosyal eşitsizlik ve adaletsizlikle mücadele bireysel yollarla kolay değildir.

Bireylerin kendilerini dışarıda bırakılmış, ihmal edilmiş, sindirilmiş ve ötekileştirilmiş hissetmeleri ile oluşan düşünceler ve bu düşüncelerin toplumun belli bir kesiminde kabul görmesi, rahatsızlıkları doğurur. Ortaya çıkan ve yaygınlaşan rahatsızlık koşullarının mevcut yapı içinde tolere edilebilecek boyutu aşması, bireylerin toplu eyleme yönelmelerine yol açar. Bundan sonraki süreç; insanların toplu halde normal düzen ve uyum içerisinde yaşarken onları belirli bir sayıda, belirli bir amaç, fikir ve yöntemle harekete geçiren şey toplu eylem olacaktır. Bu noktada insanların hissettiği rahatsızlığın ve eşitsizliğin türü, hareketin kapsamı ve içeriğini belirlemektedir (Şentürk,2006:32). Toplu eylemin içeriği radikal nitelikte şiddet, isyan devrimden, grev, oturma eylemiye kadar çeşitlenebilir.

Ortak bir adaletsizlik tecrübesi ve kişiler arasındaki eşitliği ortadan kaldıran ihlaller, insanları toplu eyleme geçmeye yöneltir. Toplu eyleme katılım, adaletsizliğe yol açan gruba karşı mücadele etmede ve bireyin sosyal kimliğini tanımlamada önemlidir(Louis, 2009:727) Çalışma ilişkileri bakımından toplu eylem aracılığı ile haksızlığı gidermek için özne kimi zaman işveren kimi zaman devlet kimi zamanda yasalar olabilir.

Tüm toplumsal hareketlerin ortaya çıkışı mevcut durumdan ve düzenden kaynaklı hoşnutsuzluk veya tatminsizliktir. Toplu bir eyleme katılım pozitif ve negatif duyguların çağrışımını aynı anda yapar. Toplu eylem, protesto etmeyi, direnmeyi, karşı gelmeyi ve hak aramayı içinde barındırmaktadır. Bu eylemlere katılan aktif üyeler pasif üyelere göre kendilerini daha iyi hissederler, çünkü toplu eyleme katılım, temel insan ihtiyaçlarından birisi olan “ ait olma”, “biz” duygusuna hitap etmektedir. Karşısında mücadele edilen grup, güçlüyse ve bireylerin isteklerini gerçekleştirmede yasa dışı davranıyorsa, bu durum toplu eylemleri daha radikal hale getirir(Becker,2011:1588) Bu noktada toplu eylemin türlerini incelemek gerekmektedir.

### 1.3 Toplu Eylem Türleri

Toplu eylemin, protesto, grev, iş yavaşlatma gibi barışçıl protesto türlerinin yanı sıra isyan, devrim gibi daha radikal türlerinden söz edilebilir<sup>2</sup>.

İnsanların hak mücadeleleri kapsamında eski çağlardan modern çağa kadar toplu eylemlerin farklı türlerine başvurulduğu görülmüştür. Toplu eylem günümüze özgü bir gelişim değildir. Örneğin eski Doğu etosunda işçilerin kendi aralarında mırıldanmaları ustabaşlarının davranışlarına yöneltilen manevi bir kınamadır. Bu manevi kınama, pratikte endüstriyel gelişmenin en son aşamalarında ortaya çıkan ve giderek tipik bir olgu haline almaya başlayan iş yavaşlatmanın benzeriydi (Gerth, 1993:179) Bu çalışmada grevin yanı sıra toplu eylemin oluşması, sınırlarının belirlenmesi ortaya konulması istenilmektedir.

Toplu eylem, rutin ve rutin dışı toplu eylem şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. Rutin toplu eylemin kapsamına toplantı, gösteri ve yürüyüş hakkı gibi eylemleri içeren barışçıl protestolar girer. Rutin dışı toplu eylemler ise içerisinde şiddetin de yer aldığı isyan, devrim gibi kavramlarla tanımlanmaya çalışılmıştır. Rutin toplu eylemlerin barışçıl yapısı dolayısıyla dayanışmayı güçlendirdiği belirtilmektedir (Zomeran,2009: s.647). Fransa'da 1865 ve 1925 yılları arasındaki grev sürelerini inceleyen bir çalışma, bu dönemde Fransa'da meydana gelen bu yasal grevlerin barışçıl olmaktan daha çok şiddet eğilimli olan rutin dışı toplu eylem kapsamında yer aldığını belirtmiştir. Devletin toplu eylemi sınırlandırmaya ya da engellemeye yönelik baskıcı bir tutumu, toplu eylemin maliyetini yükselteceği ve bireylerin taleplerinin gerçekleşmesi olasılığının azalmasına sebep olacağı düşünülebilir (Piven ve Cloward, 1992:30).1830-1960 arasında Fransa'da grevi de içeren toplu eyleme katılanlara yönelik devlet baskısının artmış olduğunu gösteren çalışmalar vardır (Usuem, 1998:217). Devletlerin, bireylerin toplu eyleme katılmalarını engellemeye ve sınırlandırmaya ilişkin çabalarının örneklerini geçmiş zamanlarda da görebilmek mümkündür. Devletlerin, bireylerin isteklerini toplu bir

---

<sup>2</sup>Toplu eylem barışçıl ve barışçıl olmayan şeklinde bir ayrım yapılırken grev barışçıl toplu eylem içerisinde değerlendirilmiştir. Oysa iş hukuku literatüründe uyuşmazlıkla ilgili mücadele yöntemlerinden bahsedilirken barışçıl ve mücadeleciler çözüm yöntemlerinden söz edilir. Grev mücadeleciler çözüm yöntemleri içerisinde yer alır.

eylem aracılığı ile gerçekleştirme arzularına bakış açılarında çok büyük bir farklılık yoktur. Toplu eylemin kamu düzenini engellemeyecek biçimde ve barışçıl şekilde yapılmasına genellikle vurgu yapılmaktadır.

Toplu eylem biçimleri için aktif ve proaktif toplu eylemler şeklinde bir ayırım da yapılabilir. Grev, iş yavaşlatma, oturma eylem gibi direniş biçimleri proaktif toplu eylemler kapsamında değerlendirilmiştir. İnsanlar bir başkası hesabına çalışmaya başladığından beri grev, iş yavaşlatma v.b toplu eylem türleri var olmuştur (Tilly, 1976:367,368).

#### **1.4 Toplu Eylem Hakkına Tarihsel Bir Bakış**

Toplumsal bir varlık olan insan, var olduğu ilk çağlardan bugüne kadar farklı nedenlerle örgütlenme ihtiyacı duymuştur; ancak bu örgütlenme faaliyetlerinin iktidarlar karşısında bir hak ve özgürlük olarak kabul edilmesi oldukça geç olmuştur. İnsanlar tarihin çeşitli dönemlerinde köylü ayaklanmalarından, makine kırıcılarına, chartist eylemlerden grev ve direnişlere kadar çeşitli şekillerde toplu eylem aracılığı ile eşitsizlik ve adaletsizlik karşısında hak ve özgürlük arama mücadelesi göstermişlerdir. Orta çağda meydana gelen toplu eylemler, yakın çağ ve yeni çağda meydana gelecek olan eylemlerin habercisi olmuştur.

16. yüzyılın toplumsal mücadeleleri hem Orta çağ hem de modern döneme ilişkin nitelikler taşır. Bu toplumsal mücadelelerin hepsinde belirleyici unsur insanların kendileri için daha iyi çalışma ve yaşam koşulları idi. 1524 'te Almanya'da kentteki işçiler ve maden çıkarılan eyaletteki işçiler, Alman köylülerle birleşmiştir. Bu toplu hareket pek çok bakımdan bir genel grevi andırdığı ifade edilmektedir(Smith,2007: 107).

##### **1.4.1 Eski Çağda Toplu Eylem**

Bireyler hak ve özgürlük mücadelelerini eski çağlardan beri vermektedir. Hak mücadelesinin başlangıç noktasının öznesi bireydir. Hak mücadelelerinin evrimini Eski Çağ Medeniyetlerinden günümüze kadar olan değişimi ile bugünü anlamak mümkündür. Kişi hak ve özgürlükleri kavramının ortaya çıkışı ve uygulama

alanındaki ilk örneklerine eski çağ medeniyetlerinde özellikle Eski Yunan'da bulunabileceği belirtilmektedir (Kapani,1993: 17).

Eski Yunanlılar için özgürlük sadece siyasal faaliyetlere katılmaktan ibarettir. Vatandaşın devlete karşı ileri sürebileceği hiçbir hakkı yoktur. Kişi beden ve ruhen, bütün varlığı ile devlete aittir. Devletin topluluk hayatına el atmadığı, otoritesini yürütmediği hiçbir alan yok gibidir (Gemalmaz,2005: 4). Böyle bir siyasal ortamda toplu hak ve özgürlüklerden bahsetmek bir yana temel hak ve özgürlüklerden bahsetmek mümkün değildir.

Platon, Devlet adlı eserinde bir yönetim biçimi olarak demokrasiyi eleştirmektedir. Demokrasinin bireylere aşırı özgürlük ortamı getireceğini ve bunun toplum düzeni ve disiplinini bozacağını ileri sürmektedir. Demokrasi, Platona göre en büyük değer olarak saydığı sınırsız ve ölçüsüz özgürlük nedeniyle yıkılmaya mahkûmdur. Yöneticiler istenen sınırsız özgürlüğü veremez hale geldikçe halk onları suçlamaya başlar, isyan, devrim, ayaklanma ve bazı zamanlarda da greve benzeyen iş bırakma şeklinde toplu eylemlerin örnekleri görülebilir. Platon'a göre demokrasi ilk yarattığı izlenimin aksine olumlu bir rejim değildir. Platon Yasalar adlı eserinde ise eşitsizlikçi ve hiyerarşik bir toplumsal ve siyasal-hukuksal düzen kurgusunu savunmamaktadır. Platon' a göre yöneticiler hukukun hizmetkârı olmalıdırlar. Ona göre hukuk hükümetin efendisi ve hükümet de hukuka tabii olursa ancak bir devlet çöküşten kurtulabilir ve bu devlet toplumun iyiliğine ve yurttaşların mutluluğuna hizmet edebilir. Platon öğretisine göre herhangi bir efendinin ya da diktatörün yahut iktidar sahibin kendisinden daha güçsüz durumda olanlara karşı davranışlarında adaletsizlikten kaçınması gerektiği gibi kölelere de adil davranmak uygundur (Tuncay, 1985:116).

Aristoteles, toplumdaki eşitsizlikçi düzeni doğal bir durum olarak kavramış ve kabul etmiştir. Aristoteles' e göre hak ya da adalet doğal bir dayanak bulur ve bu herkes için geçerli-ortak değişmeyen ve yazılı olmayan nitelik taşır (Gemalmaz, 2005:5).

Perikles “ *Cenaze Töreni Söylevi*” adlı eserinde demokrasiden söz eder. Kurduğumuz düzenin adı demokrasidir çünkü iktidar azınlığın değil tüm yurttaşların elinde bulunmaktadır. Kişiler arasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması

konusunda herkes yasa önünde eşittir. Kamusal makamlara yapılacak olan görevlendirmede birinin diğeri yerine tercihi sorununda dikkate alınan söz konusu kişinin belli bir sınıfa mensubiyeti değil bu kişinin gerçekte hangi yeteneklere sahip olduğudur (Uygur, 23).

İnsan hakları düşüncesinin gelişiminde Eski Yunan döneminin en önemli düşünce akımı Stoa okuludur. Stoacı görüşe göre, devletin yüceltilmesi bırakılmalıdır çünkü bunun dışında ve üstünde akıl, yasa ve adalet vardır. Özgürlük ise kişinin iç dünyası ile ilgilidir, doğaya, akla ve onun gerektirdiği etik değerlere uygun davranıştır. İnsanlar arasındaki eşitlik düşüncesi benimsenir ve insanın bağımsızlığı esastır. Plâtoncu ve Aristotelesci adalet anlayışına, insanların temel eşitliği görüşünü eklemişlerdir. Yunan sitelerinde yaşayanlar, sitenin baskısı altındaydılar ve bireysel özgürlük düşüncesine yabancıydılar(Çeçen, 1990:11).Stoacı görüş, insanların çeşitli gruplara bölünmesini açıkça redderek, tek bir dünyada insanlığın bir bütün olduğu görüşünü savunmuştur. Doğal hukuk anlayışına dayalı olarak, akıl sahibi insanların sadece insan olmaları dolayısıyla eşit oldukları ve eşit haklara sahip olduğu belirtilmiştir. Din, dil, cinsiyet ne olursa olsun tüm insanlar kardeştir ve insanlığı oluşturan bireylerdir (Ünal, 1994: 47).

Roma'daki özgürlük anlayışı eski Yunan özgürlük anlayışına benzemektedir. Romalılar forum adı verilen bir alanda toplanmakta ve siyasi işleri görüşmekte idiler. Roma Stoa'sına göre insanlar ortak ve evrensel bir kökte birleşirler. Bütün uluslar için her zaman tek bir değişmez hukuk vardır; başka yerlerde farklılık gösteren hukuk yoktur ." Bu yaklaşım, bütün ulusların paylaştığı evrensel unsurlar içeren bir hukuk anlayışının öncülü niteliğindedir.

Bütün uluslar için Roma'da kurulan dini ve mesleki dernekler yasaklanmış ve hatta XII Levha kanunları ile gece yürüyüş ve toplantı yapanlara ölüm cezası verilmiştir. Kısacası ne Roma'da ne de eski Yunan da kişi özgürlüğüne yer verilmiştir (Gemalmaz, 2012:13).Kişi devlet karşısında bazı haklara sahip olabilecektir, ancak bu hakların devlet kudretiyle sınırlandırılabilceği noktasına varılmıştır. Kişinin devlet için var olduğu düşüncesinin hâkim olduğu toplumlarda, uyuşmazlıkları hak arama yöntemleri ile çözmeye isteği yaşam hakkının sona ermesi ile sonuçlanabilecektir.

Eski çağdada bireyler hak ve özgürlük mücadelesinde toplu eylem biçimlerine başvurmuşlardır. Eski çağdaki bütün isyan ve başkaldırıların grev biçiminde olmadığını direnme hakkının da bu dönemde örneklerinin görüldüğü söylenebilir(Brizon,1977:243). Örneğin M.Ö Roma Düşman kuşatması altında iken, plebler( avam halk) Aventine tepesine çekilerek savaştan kaçınmışlardır. Durumun ciddiyetinin kavranması üzerine pleblere imtiyazların tanınmasından kaçınılmamıştır (Türkoğlu,2009: 272).

### **1.4.2 Ortaçağda Toplu Eylem**

Ortaçağ'da hak anlayışına bakıldığında, önceki anlayıştan oldukça farklı olduğunu söylemek mümkündür. Kapalı tarım ekonomisi olarak ortaya çıkan feodal ekonomik düzen, senyörün kendi topraklarında yaşayanlar üzerinde hukuksal, yönetsel yetkilere sahip olması gibi bir dizi oluşumun temelini biçimlendirmiştir. Toprağa sahiplik ile iktidara sahiplik bütünleşmiştir. Ortaçağın ideolojisi olan Hristiyanlığın, insan kişiliğine değer kazandırması ve Tanrı'nın bir benzeri olarak insanın bazı haklara sahip olabileceği düşüncesini ortaya koymuştur.

Feodalitenin ortaya çıkış olgusu devletin sınırsız ve mutlak erke sahip olduğu düşüncesinde parçalanmaya yol açmıştır. Feodal toprakların büyük bir bölümünü elinde tutan kilise için düşünsel açıdan temel sorun, İncil ile toplumsal ve fiziksel düzen arasında kurulması gereken köprü idi Mutlak şekilde boyun eğmeyi gerektiren Tanrısal düzen ile ilk çağın kölelik anlayışına başkaldırı arasındaki çelişki bütün ortaçağa izini vurmuştur. 13. yüzyıldan itibaren batı Avrupa'da siyasi birlik ve merkezileşmeye doğru hızlı bir gelişim başlamıştır. Ortaçağda feodal senyörler ile krallar arasında uzun süre devam eden erk savaşımı sonunda kralların istediği şekilde sonuçlanmış ve Kara Avrupa'sında monarşiler dönemi başlamıştır. Yönetenler sahiplendikleri yönetme yetkisinin Tanrısal niteliğini ve dolayısıyla hak oluşunu vurgulamışlar ve saltık egemenliklerini kurmuşlardır. Monarkın, Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcisi olduğu savı, yönetmek tekeli elinde odaklaştırmanın aracı sayılmıştır. İlk çağ insanı yalnızca devletin malıyken Ortaçağ insanının devlet ve kilise şeklinde iki efendisi bulunmaktaydı. Toplumun katmanları arasındaki geçiş son derece güçlü ve ekonomik eşitsizliğin yanı sıra hukuki eşitsizlik de vardı. (Gemalmaz, 2012: 21).Bireysel hak ve özgürlüklerin kısıtlılığı çarpıcı şekilde gözler

önünde olduğu bir dönemdir. Soylular ve köleler şeklinde ayrımın belirgin olduğu eşitsizlikçi bir ortamda devletin karşısında bireyin hak ve özgürlük mücadelesi varlığını gösterememiştir. Bu dönemde hak ve özgürlüğün kaynağını birey olarak kabul etme fikrinden daha çok bu kaynağın Tanrı olduğu fikri kabul edilmiştir.

Ortaçağ'da yönetme erkinin egemenliğine sınır koyma arayışları da söz konusu olmuştur. Bu yönetme erkini elinde bulunduranları keyfilikten uzaklaştırma isteğiydi. İktidarın yönetim erkinin sınırlandırılması isteğine bakıldığında, bu dönemde bireysel haklar doktrininin geliştiği söylenebilir. Ortaçağ düşüncesinde, bireyin doğuştan gelen ve yok edilemez hakları olduğu anlayışının izleri görülmüştür. Devlet düşüncesi büyük ölçüde Ortaçağ'da tamamlanmıştır. Artık gerilimin iki uçunda aktörler daha açıktı. Bir yanda devlet ve onun dayatma erki, diğer yanda ise birey ve onun özgürlüğü yer almaktaydı. Bireyin hak ve özgürlük mücadelesi için kanlı isyan ve devrimlerin görüldüğü yüzyıllar sürecinden bahsedilebilir.

#### **1.4.2.1 Ortaçağdaki Eylem Ve Direnişlerin İlk Örnekleri**

Ortaçağ'da meydana gelen hak arama mücadelelerinin bazıları bugünü şekillendirmek ve anlamak bakımından önemlidir. Devletin güç kullanımına karşı farklı ülkelerde farklı tepkiler meydana gelmiştir.

İngiltere'de 1215'te kabul edilen Manga Carta, kralın yetki ve erkini feodal aristokrasinin çıkarlarını ifade eden istemlerini sınırlandıran bir belge olmasının yanı sıra geniş halk kesimlerinin isteklerini de yansıtmadığı belirtilmektedir.

İngiltere Krallığı'nın kökeni, Normanların Britanya'yı istila ederek Anglo-Saksonları yenilgiye uğratmasıyla 1066 yılında kurduğu devlete uzanmaktadır. Normanların başında yer alan kral I. William ülkeyi kendisiyle birlikte savaşan baron ve şövalyeler arasında bölüştürmüş ve böylece ortaya altı yüz baronluk ve altı bin şövalyelik çıkmıştır. Toprakların bu şekilde bölünmesi, parçalı bir siyasal-toplumsal yapı sayesinde krallığın gücünü korumak istemesi maksadıyla şekillenmiş gibidir. Buna karşılık, baronlar, krala karşı birleşip ortak hareket ederek durumu dengelemeye çalışmışlardır. Bu kutuplaşma, baronlar ve kral arasında süreklilik arz edecek gerilim ve mücadeleye neden olmuştur. Modern insan hakları uygulaması



bakımından bir ilk olma özelliği gösteren 1215 tarihli Magna Carta Libertatum (The Great Charter of Runnymede; Büyük Özgürlük Şartnamesi/Fermanı) böyle bir tarihsel ortam içinde ortaya çıkmıştır. Kral Yurtsuz John, baronlarla girdiği mücadeleden yenik çıkmış ve onların dayattığı koşulları kabul etmiştir. İki tarafın Runnymede’de imzaladığı bu belge, feodal beylerin (baronların) haklarını korumak ve güvencelemek saikiyle şekillenmiş olsa da, ortaya çıkan sonuç bu dar amacı aşan nitelikte olmuştur (Kara,2013: 20)

### **1.4.3 Toplu Eylemin Öncülleri: Köylü Ayaklanmaları**

Toplu eylemin öncülleri sayılabilecek köylü hareketleri, grev, direniş ve eylemlerin önemli örnekleri olarak değerlendirilebilir. 1000 ile 1400 lü yıllar arasındaki dönemde Avrupa’da önemli köylü hareketleri meydana gelmiştir. Köylü hareketleri modern toplumda görülen grevlerin üstlendiği rolün benzerine karşılık gelen toplumsal eylem olarak değerlendirilmişlerdir.

Köylü hareketleri şeklindeki basit tepki hareketleri mevcut hiyerarşik düzenden daha adil ve eşitlikçi olan bir toplumsal düzen isteği odağında toplanır. Böyle hareketler, yeni bir düzen kurmayı, mevcut düzende tam ve devrimci bir değişimi de isteyebilirler. Bu istekler, on birinci yüzyıldan sonra devrimci hareketlerine, 19. yüzyılda İspanyol anarşistlerin ayaklanmasına, Çin’deki Taiping isyanına ve benzerlerine hayat vermiştir (Wolf,2000: 170,171).

Köylü hareketlerinin ortaya çıkış formları da çeşitlilik göstermiştir. Toprak sahibine karşı kısmi direnme, bulunulan yerden kaçma ya da terk etme ya da nihayet olarak ayaklanma olarak üç biçimde tepki gösterdikleri belirtilmektedir. Kısmi direnme, bireysel ya da toplu biçimde belli kuralların ya da taleplerin reddedilmesi, yasakların ihlal edilmesi ve köylüler ile lordlar arasında söz konusu hak ve ödevler ekseninde yasal uyumsuzlukların ortaya çıkışı sayılmaktadır. Kaçma ya da terk etme eyleminde, köylüler toprak sahiplerinin belli taleplerine karşı çıkmakta ya da lordları zor duruma düşürecek daha elverişli yerlere gitmek gibi eylemlerdir. Köylü ayaklanmaları aşamasında ise köylüler tarafından toprak sahiplerine ilan edilmiş açık bir isyan vardır. Mevcut koşulların köylülerin lehine değiştirilmesi arayış ve mücadelesi söz konusudur (Gemalmaz, 2012:27).

### **1.4.3.1 İngiliz Köylü Ayaklanması**

İngiltere’de 1330’lu yıllarda iç çatışmalar meydana gelmişti.1300’lerin sonlarına doğru büyük Veba salgını ve ekonomik kriz İngiltere’yi büyük ölçüde etkilemişti. Veba işgücüne duyulan ihtiyacı da arttırmıştır. Devlet böyle bir kötü tablo karşısında, ekonomik krizi aşmak üzere bazı düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler, çalışma gücüne sahip herkesin çalışmasını zorunlu kılan, ödenecek en yüksek ücretleri belirleyen ve emekçilerin istisnai koşullar dışında, hesaplarına çalıştıkları beylerden ayrılmalarını yasaklayan hükümler getirmişti. Yapılan vergi düzenlemeleri sadece vergi getirmekle yetinmiyor ağır çalışma koşulları altında herkesin çalışmasını öngörüyordu. Bu çalışma koşulları büyük bir köylü ayaklanmasına yol açtı. Bu köylü ayaklanması, yaklaşık 60.000 kişi ile başladı ve sadece köylüler değil görece zengin olanlar da katıldı. 1381 Mayısında Hazirana kadar süren köylü ayaklanması sonucu kral köylülerin eşit ve özgür olma isteklerini kabul etmek zorunda kalmıştır. Bu köylü hareketi sonucunda, vergiler düşürülmüş, çalışma ücretlerinde iyileştirmeler yapılmıştı. 1381 Haziran sonlarında bu ayaklanma bastırılarak köylülere verilen imtiyazlar geri alınmıştır (Pole, 2014:14-18).Bu ayaklanma başarısız gibi gözükse dahi yönetimin adalet ve eşitsizlik karşıtı uygulamalarına karşı hak arama mücadelesinde önemli dönüm noktalarından birisi olarak değerlendirilmiştir. Uzun dönemde bu ayaklanmanın sonucu ise feodalitenin yıkılmasını hızlandırmak olmuştur.

### **1.4.3.2 Alman Köylü Hareketi**

15 ve 17. yüzyılda Avrupa’nın değişik bölgelerinde köylü ayaklanmaları görülmüştür. Bu dönemdeki köylü ayaklanmalarının bazı ortak özellikleri vardır. Öncelikle köylü ayaklanmaları lokal bir nitelik taşımaktadır. Bu lokallik kimi zaman bir köyün sınırlarını dahi işaret edebilmektedir. Meydana gelen eşitsizlik ve adaletsizliğin bakanların, senyörlerin ve tahsildarların kötülüğünden kaynaklandığı düşünülmektedir. Kral iyi niyetlidir, ancak, kötü niyetli devlet adamları tarafından kandırılmakta olduğuna köylülerce inanılmaktadır. Herhangi bir örgütlenmeye ve ön hazırlığa gerek duymayan bazı ayaklanmalar ya kendiliğinden sönmekte ya da daha çabuk bastırılmaktadır; ancak, Almanya’daki Köylü savaşları ile köylü ayaklanmaları arasında niteliksel farklılıklar olduğu ifade edilmektedir. Buna göre, Köylüler Savaşı,

uzun soluklu örgütlenme ve mücadelenin ürünüdürler. Spontane bir ayaklanmadan daha çok askeri ve stratejik örgütlenme deneyimine sahip bir örgütlenmeden söz edilebilir. Bu örgütlenme geleneğiyle bağlantılı olarak, yaklaşık 50 yıllık bir döneme ve Alman diyarının yarısından fazlasını içine alacak kadar geniş bir coğrafyaya yayılan bir harekettir. Böylesi bir hareketin, örgütsel olarak kurduğu iletişim kanalları aracılığıyla, diğer köylü ayaklanmalarının karakteristiği olan lokalizasyonu oldukça aşmıştır. Köylüler Savaşı'na evrilen süreçte, bir kuşaklar arası aktarım söz konusudur. Bu dönem içinde, temaların ve *Bundschuh* gibi sembollerin kuşaktan kuşağa aktarıldığı görülmektedir. Alman köylülerinin giydiği, bilekten bağcıklı pabucun adı olan *Bundschuh*, bayrağa nakşedilmiş şekliyle, Köylüler Savaşı'nın öncesi ve sonrasındaki pek çok ayaklanmanın sembolü olmuş, dönemin egemenleri tarafından bu sembolün çizili olduğu herhangi bir şeyi üzerinde taşımak ölüm nedeni sayılmıştır. Köylüler Savaşı'ndaki köylülerin, taleplerini maddeler hâlinde sıraladıkları *On İki Madde*, 1525 yılının Mart ayında, kaleme alınmıştır. Bu bildiri, farklı bölgelerden gelen isyancı köylülerin ortak bir biçimde kabul ettikleri bir metin olması açısından önemlidir. Köylü savaşı basit bir köylü ayaklanması değil, sınıf dışına düşmüş unsurları da içerisine alan “ halktan insanın devrimci bir hareketi” olarak genel bir grevin görüntüsünü sergilemiştir (Öğütle, 2007:29).

#### 1.4.4 Eski Grevler

Ortaçağ'da bugün ki toplumsal düzene şekil veren önemli ayaklanmaların ve köylü savaşlarının yanı sıra toplu eylemin diğer bir görünümü olarak grevler de meydana gelmiştir. Zaman zaman grevlerin ilerleyen sanayileşmenin ya da gürültülü işçi hareketlerinin yeni bir ürünü olduğu söylene de Brizon'a göre bu kuruntudan başka bir şey değildir. Eski çağ ve Ortaçağda da grevler olmuştur. Grev emekçilerin acısı kadar eski değildir; belki, ama grevin insanların başka insanlarca sömürülmesi kadar eski olduğunu belirtir. Bu dönemde meydana gelen grevler, toplu eylemin rutin dışı şekillerini yansıtmakta, daha çok kanlı bir isyan biçiminde olmaktadır. 1279 yılında Douai'deki dokumacılar kumaşa konan bir vergiye karşı bir vergiye karşı ayaklanmışlar ve 12 kâhyayı öldürmüşlerdi Flandre Kontu ayaklanmayı kuvvet kullanarak bastırılmış ve en asi zanaatçıları astırmış ya da sürgün ettirmiştir (Brizon, 1977: 242).

1539 yılında Lyon'da olan grev, günümüzde meydana gelen grevlerin birçok özelliğini yansıttığı niteliktedir. Birden bire bütün atölyelerde aynı anda olmak üzere, baskı kalfaları hepsi birden çalışmayı bırakmışlardır. Bu iş bırakma eylemi 16. yüzyılın basımevi çalışanlarının genel grevi sayılabilir.

Bu grev daha önce yapılmış bir anlaşmanın sonucuydu.16. yüzyılda Lyon typonlarında(basımevlerinde) bir anda bütün çalışmanın kesilmesi için tek bir kalfanın bir ustadan şikâyetçi olması yeterliydi. Üç aylık mücadele sonunda Lyon Büyük Yardım Sandığı, kaynaklarını tüketmişti. Yargıç, işçiler için çok ağır hükümler vermişti. İşçilerin koalisyon hakları elinden alınmıştı. İşçiler, greve teşvikten, çalışma özgürlüğünü engellemekten yargılanıyorlardı. İşçiler yaptıkları grev ile günümüzdeki gibi kamu düzenini bozma ile suçlanıyorlardı (Brizon, 1977: 251).

Brizon'a göre eski grevlerde çağdaş grevleri karakterize eden birçok özellik vardır. Kısmi grevler, genel grevler, ücret ve çalışma koşulları, grev yardımı, grev sandığı, merkezi iktidarın, polisin ve ordunun müdahalesi günümüz grevlerinden çok da farklılık olmadığını göstermektedir (Brizon, 1977: 257).

Emek sömürsünün olduğu, çalışma koşullarının çalışan aleyhine olduğu, ücretlerin düşük olduğu her dönemde grev ve ayaklanmaların olduğu söylenebilir. Ancak bunların birçoğu, hükümetin ya da kapitalistlerin kenetlenmiş güçleriyle bastırılmaktaydı (Smith, 2009: 97).

### **1.5 Hak ve Mücadele Anlayışı**

Bugün ki anlamda kişi hak ve özgürlüğü kavramına yaklaşma; ancak, Ortaçağ kilisesinin ve siyasal iktidarın baskı ve zulüm politikalarının insanları akıl ve özgürlük sorunlarıyla baş başa bırakması ve hemen ardından Rönesansla bireyin keşfedilmesi ile olmuştur. Böylece Rönesans ile bireyin yüceltilmesi dönemi başlamaktadır. Bu yüceltme daha sonraları, kapitalizmin ve Protestanlığın yükselişi, sanayi devrimi laissez-faire öğretileri ile birleşerek Fransız devrimi ve Bildirgesi ile en üst noktasına ulaşacaktır (İşgören, 2011:22) Bildiri ile ilan edilen haklar, özellikle aydınlanma çağından başlayarak, insana ait olan vazgeçilmez ve devredilmez doğal hakları somutlaştırır. Ancak ne doğal hukuk akımının toplumsal sözleşme teorisi ne

de bireyci öğretinin hareket noktası olarak insanı ve insanın özünü alan yaklaşımı toplu hakları ve kolektif özgürlükleri tanıır.

Bireyin keşfedildiği noktada bireye bağlı birincil kuşak haklardan söz edilebilir. İktidar karşısında ve diğer kişiler karşısında bireyin güvenliğini ve özerkliğini sağlayan haklar olarak tanımlanabilir. Çalışan kesimlerin 19. yüzyılın ikinci yarısında şiddetlenen mücadelelerinde, özellikle siyasal haklar ve iktisadi talepler ön plana çıkıyordu. Bunların başlıcaları, seçme seçilme, toplumsal güvenliğin sağlanması ve sendika ve grev hakkıdır( Kaboğlu,2002:42).

Toplu eylemin biçimlerinden toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, grev, protesto hakkı, direnme hakkı ve sivil itaatsizlik bu bölümde ele alınacaktır.

### **1.5.1 Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı**

Toplumsal bir varlık olan insan var olduğu günden bugüne kadar farklı nedenlerle gruplaşma ihtiyacı hissetmiştir. Ancak insan doğasının bir yansıması olan bu gruplaşma faaliyetinin iktidarlar karşısında bir hak ve özgürlük olarak kabul edilmesi oldukça geç olmuştur(İşgören,2011:19) Toplu eylemin bir türü olarak ele alınan toplantı ve gösteri hakkı haksız ve eşit olmayan uygulamalara karşı gösterilen barışçıl bir direniş ve eylem örneğidir.

Bireye dayalı özgürlükçü demokrasinin bir bakıma bir unsuru bir bakıma da sonucu çoğulculuktur. Çoğulculuğun gereği ise “ düşünce, inanç ve kanaat özgürlüğü” ile düşünceyi açıklama özgürlüğünün devletçe önce tanınması yani müdahale edilemez alan olarak kabulü sonra da bu özgürlüğün korunması yani kullanılabilir hale getirilmesidir. Düşünceyi açıklamanın çeşitli yollarından birisi de toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkıdır( Gölcüklü,1992:41).

Düşünce değişiminde bulunmak ya da belli ortak çıkarları savunmak amacıyla bir araya gelerek belli fikir ve kanaatlar çerçevesinde kamuoyu oluşturmak ya da siyasal karar organlarını amacına yönelik toplanma özgürlüğü, toplantıyı düzenleme, toplantıya katılım ve fikirleri serbestçe ifade edebilmeyi kapsamaktadır( Kaboğlu,2002:495) Bireysel hakların tamamlayıcısı niteliğindeki toplu haklar

grubuna dahi olan bu özgürlük insan hakları belgeleri ve ulusal anayasalarda ifade özgürlüğünün hemen devamında yer almaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 20<sup>3</sup>. maddesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. maddesi<sup>4</sup>, Kişisel ve Siyasal Haklara Dair Uluslararası Sözleşmenin 21. maddesi<sup>5</sup> ve 1982 Anayasasının 34<sup>6</sup>. maddesinde düzenlenmektedir.

Her toplantı önceden düzenlenme yapılmasını gerektirmektedir. Toplantının yapılması barışçıl olması ve kamu düzenini bozmaması kaydıyla, görüş ve düşüncelerin serbestçe ifadesini kapsamına alır. Toplanma özgürlüğü bireylerin doğrudan kullanabileceği bir hak olabildiği gibi dernek sendika ve partilerin örgütlü toplu özneleri olarak sürekli başvurdukları bir haktır. Kısacası her gerçek ya da tüzel

---

<sup>3</sup> İHEB 20. madde : “1. Herkesin silahsız ve saldırısız toplanma, dernek kurma ve derneğe katılma özgürlüğü vardır.”

<sup>4</sup> İHAS 11. madde : “1 Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.

“2. Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.”

<sup>5</sup> KSHUS 21. madde: “ Barışçıl toplantı hakkı tanınacaktır. Bu hakkın kullanılmasına yasalara uygun olarak konulmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik ya da kamu güvenliği,kamu düzeni bakımından ve kamu sağlığının,genel ahlakın korunması ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından gerekli olan sınırlamalardan başka sınırlama getirilemez.”

<sup>6</sup> Anayasa 34. madde: “Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabilir.Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.”

kişi, toplantı düzenleme bu grubaşmaya katılma ve toplu eylem kapsamında serbest ifade özgürlüğü hakkına sahiptir( Kaboğlu,2002:407).

Gösteri ve toplanma özgürlüğü örgütlenme özgürlüğünün diğeri boyutunu oluşturmaktadır. Kamu otoriteleri bu hakları kısıtlayacak ya da engelleyecek herhangi bir yasal uygulamadan kaçınmalıdırlar, ancak bu hakların uygulanması kamu düzenini bozacak veya tehdit oluşturacak nitelikte olmamalıdır.

Barışçıl toplantı ve gösteri hakkı toplu eylem hakkının önemli bir görünümüdür. Bu hakların kullanılması kamu düzeninde ciddi ve açık bir tehdit oluşturmadığı sürece resmi makamlar bu hakların kullanımını engelleyici ya da kısıtlayıcı müdahalelerden kaçınmalıdırlar.

İnsan Hakları Avrupa Komisyonu 1979 yılında verdiği bir kararında barışçıl gösteri yürüyüşü düzenlemenin tıpkı ifade özgürlüğü demokratik bir toplumda temel bir hak olduğunu belirtmiştir. Bu aynı zamanda ülkenin toplumsal ve siyasal hayatının temel unsurudur( İHAM,1979,Başvuru No:8191/78:119,İsveç).

Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, toplu eylem hakkının özel bir ifade biçimidir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakları ve ifade özgürlüğü arasındaki demokratik bağ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Öllinger-Avusturya kararında ifade edilmiştir. Başvuran kişi 2. dünya Savaşı boyunca öldürülen Yahudileri Azizler Günü'nde anmak için bir merasim düzenlemek istemektedir. Başvuran kişinin bu talebine kamu güvenliği ve düzenini bozma gerekçesi ile izin verilmemiştir. Mahkeme, başvuranın 11. madde çerçevesinde barışçıl eylem yapma hakkının ihlal edildiğini belirtmiştir (European Court of Human Rights Judgements and Decisions, 2009:76).

11. maddede düzenlenen haklar aynı zamanda 10. maddenin ışığında değerlendirilmelidir. Fikirlerin korunması ve bunları ifade etme özgürlüğü, 11. madde tarafından garanti altına alınmış hakların amaçları arasında yer aldığı belirtilmektedir. Bu bakımdan ifade özgürlüğünün genel ve siyasi çıkarı ilgilendiren konularda kısıtlamalara elverişli değildir (Tanyar, 2011:598) Toplantı ve gösteri hakkı ile ilgili olarak demokratik bir toplumda bazı sınırlamalar getirilebileceğinden söz edilmektedir. Silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri ve devlet idaresinde görevli

kamu görevlileri için İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11.maddesi meşru sınırlamalar getirilmesine engel olmadığı ifade edilmektedir.

Mahkeme, barışçıl toplanma özgürlüğünün kullanımına yönelik bir müdahalenin, hukuken veya *filen* kesin bir yasak anlamına gelmek zorunda olmadığını belirtmiştir. Sözleşme'nin 11/2.maddesinde yer alan “kısıtlamalar” kavramının, hem bir toplanma eylemi öncesi ve sırasında alınan tedbirleri, hem de örneğin cezalandırıcı tedbirler gibi sonradan alınan tedbirleri içerdiği şeklinde yorumlanması gerekmektedir. Dolayısıyla Mahkeme, birtakım davalarda, bir toplantıya katılmaktan ötürü verilen cezaların toplantı özgürlüğü hakkına müdahale anlamına geldiğini değerlendirmiştir(İHAM, Gülcü –Türkiye Davası,Başvuru No.17526/10,16 Ocak 2016:91) Mahkeme toplantı yapma özgürlüğünün ifade özgürlüğü ile birlikte demokratik toplumların temel taşlarını oluşturduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle, sınırlayıcı bir şekilde yorumlanamaz. Bu özgürlük hem gizli hem de kamuya açık olarak yapılan toplantıları kapsadığı için toplantıyı düzenleyen şahıslarca da kullanılabilir( İHAM, Yıldız ve Diğerleri).

Mahkeme aynı zamanda yetkililerin tüm vatandaşları için kanuna uygun gösterilerin barış içinde yapılabilmesi için uygun önlemleri alması gerektiğini vurgulamaktadır.

Mahkeme, Sözleşme'nin 11. maddesinin 2. paragrafının, devletin, toplantı yapma özgürlüğüne ilişkin ‘meşru kısıtlamalar’ getirebilmesine izin verdiğini hatırlatmaktadır. Mahkeme halka açık yerlerde toplantı yapma özgürlüğüne ilişkin kısıtlamaların, kargaşayı önleme maksadıyla diğerlerinin hakkını korumaya hizmet edebileceğini belirtmektedir (İHAM, Macaristan, Başvuru No. 10346/05, 7 Ekim 2008:34).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde ise toplantı ve gösteri hakkını kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Sözleşme'nin 22. maddesinin 2. fıkrasında ise bu hakla ilgili kısıtlamanın polis ve kolluk kuvvetleri için uygulanacak sınırlamalara engel olmayacağından söz etmiş,devletin idare mekanizmasında olanlar için herhangi bir sınırlamadan söz edilmemiştir(Gölcüklü,1992:43).



İfade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü ile bağlantılı olarak düşünülen toplantı ve gösteri hakkı ile ilgili sınırlama ve kısıtlamalar doğrudan bu diğer iki hak üzerinde de ihlale sebep olmaktadır.

### 1.5.2 Grev

Grev bir toplumdaki iş uyuşmazlıkların en önemli ifade biçimi, toplu eylemin önemli türlerinden birisidir. Toplu eylem grevden daha geniş kapsamlıdır. Esas etkili olan toplu eylemdir ve toplu eylemin denetlenmesi daha zordur çünkü grevin sınırları daha belirgindir. İş uyuşmazlıklarıyla ilgili araştırmaların büyük kısmı grevler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Oysa bu uyuşmazlıklar ve uyuşmazlıkların ifade biçimleri grevle sınırlandırılmayacak kadar geniştir. Grev en yaygın ve en görülebilir ifade biçimidir. İşverenle uyuşmazlık, barışçı mücadele ve uyuşmazlıkların giderilmesi, protesto, işe devamsızlık, sabotaj, işe devamsızlık gibi farklı biçimlerde de görülebilir. Grev de birden farklı biçimde meydana gelebilir. Bütün çalışanları ya da sadece kilit çalışanları içeren bir grev meydana gelebilir. Fazla mesai yapmanın ya da belli bir işlemin yerine getirilmesinin reddedilmesi biçimlerini alabilir ( Kelly, Nicholson,1980: 20).

John Kelly'nin yapmış olduğu bir araştırmaya göre uyuşmazlık biçimleri organize ve organize olmayan uyuşmazlık biçimleri olarak nitelendirilirken, bu çalışmada grev organize bir uyuşmazlık biçimi olarak değerlendirilmiştir ( Kelly, Nicholson, 1980: 21). Hem organize hem de organize olmayan endüstriyel uyuşmazlık biçimlerini oluşturan etkinlikler, çalışanların kendilerinde tatminsizlik yaratan çalışma koşullarına tepki olarak düşünülmektedir. Ancak çalışanların bu tepkisinin doğası ve sonuçları değişmektedir. Grev gibi organize uyuşmazlıklar, tatminsizlik kaynağı olarak nitelenen durumun değiştirilmesine yönelik bilinçli bir stratejinin bir parçasıdır. Organize olmayan uyuşmazlıklarda ise tatminsizlik kaynağı olarak nitelenen durumdan çalışanlar uzaklaşarak bireysel sabotaj ve disiplinsizlikle karşılık vermektedir. Bu tepki hesaplı bir stratejiden kaynaklanmamaktadır ( Makal, 1987: 11).

Fransızcada grev kavramı ile işsizlerin iş bulmak için toplandıkları yer kastedilmektedir. “ Faire grève” kelimesi ise hem işsizlik gibi daha büyük bir sürecin hem de hem de toplu eylemin bir ifadesi olarak tanımlanmıştır. Grev temel anlamda

mavi yakalı çalışanlar ve sermaye sahibi arasındaki ilişkideki protestoyu kastederken, bu eylemin yönü grev hakkından yoksun bırakıldıkları veya böyle bir harekete bağlılık ilgilerini çekmediği için ilk zamanlar diğer ücretli çalışanlarla özellikle kamu hizmetlerinde çalışanlarla hemen hemen hiç ilişkilendirilmemişlerdir. Açıkçası saygınlık arayışı, yüksek bir sosyal statüye ulaşma hırasına sahip kamu görevlileri böylesi bir silaha başvurma noktasında isteksiz davranmışlardır. Daha sonra grev olgusu orijinal kültürel alanı dışına kademeli olarak yayılmış ve böylece nihayetinde kendi koşullarında gerçek bir sivilleşme ( uygarlaşma ) fenomeni olmuştur(Robert ve Tyssens, 2008:502 ).

Grev, bir endüstriyel uyuşmazlık biçimidir. Uyuşmazlığın çalışan lehine sonuçlanmaması durumunda çalışanların toplu halde işi bırakmaları ile üretimin durdurulması “grev” olarak tanımlanmaktadır(Lancaster,1972:258)

Grev sadece emek ve sermaye arasındaki temel uyuşmazlıkların çözümünde bir endişe yaratmaz; aynı zamanda, her iki taraf içinde maliyetleri içeren potansiyel bir meydan okumadır. Ulusal düzeyde grev hakkına yönelik meydan okumalar, ideal yönetim ve demokrasi hakkındaki temel soruları arttırır. Hangi normlar devlet tarafından konulmalıdır? Greve katılma ve grevi organize etmede devletin müdahalesi ne olacaktır? Demokratik bir çerçevede böyle temel bir kararın nasıl alınacağı önemli bir sorundur (Novitz, 2005:3).

Makal’a göre greve iki ayrı açıdan yaklaşmak mümkündür. Birisi grevin, temel özelliklerini, unsurlarını içeren genel anlamda grev tanımıdır. Diğeri ise, belli bir ülkede grevin yasalardaki koşullara uygun olarak yapıp yapılmadığını gösteren yasa ve yasa dışı grev tanımıdır. Yasal grevin ve buna bağlı olarak yasa dışı grevin tanımı, ülkelerin hukuksal düzenlemelerine bağlı olarak farklılaşır. Federal Almanya ve Fransa gibi ülkelerde yasal ve yasa dışı grevin tanımları yasalarca düzenlenmemiştir. Mahkeme kararları ve hukuk öğretisinde her iki tür grevin sınırları belirlenmiştir. Buna karşılık ülkelerin büyük bir bölümünde yasal ve yasa dışı grevin tanımları yasalarca yapılmıştır(Makal, 1987:89).

Talas’a göre grev “ Çalışma koşullarını kendi lehlerine değiştirmek ve yeni haklar ve menfaatler sağlamak amacı ile işçilerin çoğunun önceden aralarında karar

vermek suretiyle bir iş yerinde ya da iş kolunda belirli veya belirsiz bir süre için çalışmaya son vermeleri durumudur (Talas, 1983:281).

Sur, grevi, sosyal haklar arasında en yaygın ve yerleşmiş haklar arasında olmadığını belirtmektedir. Bunun gerekçesi olarak da grevin birçok ülke mevzuatında düzenlenmemiş olmasına bağlamaktadır (Sur, 2008:369). Oysa grev, ulusal hukuk tarafından düzenlenmemiş olsa dahi uluslararası hukuk tarafından koruma altına alınmış, önemli insan haklarından birisidir. Aynı zamanda, insan haklarının evrenselliğinin ve bütünselliğinin bir göstergesidir.

Grev bir baskı aracı olarak değerlendirilmektedir. Bazen savaşa benzetilen, grev önemli bir baskı unsurudur. Savaşta olduğu gibi grevde de mücadeleyi en güçlü ve dirençli taraf kazanır. İşin durdurulması hangi tarafı daha çok etkisi altında bırakırsa, daha çok etkilenen taraf taleplere boyun eğmek zorunda kalacaktır. Sonuç aslında tarafların direnme gücüyle ilgilidir. Bu özelliğinin yanı sıra grevi hukuk düzenini güçlendirici etkisi olduğu da söylenebilir. Taraflar gerçek pazarlık gücünü grev sayesinde sağlayabilirler. Grev taraflar arasında gerçek eşitliği ve sözleşme özgürlüğünü sağlayan bir araçtır. Grev sayesinde işverenin ekonomik gücü dengelenmekte, çalışanlar emeklerini toplu olarak geri çekmek yoluyla bir baskı uygulayabilmektedirler. Aslında grev kendi kendine yardım mekanizması olarak da düşünülebilir. Tarihsel açıdan bakıldığında günümüzde doğal sayılan birçok hakkın Batıda geçmişte uygulanan grevler sayesinde elde edildiği görülür. Grev örgütlenme özgürlüğü ile sosyal haklara da kaynaklık eden temel bir haktır. Grevin sınıfsal çelişkileri de gideren bir araç olduğu kabul edilmektedir. Grev ile elde edilen kazanımlar toplumun bazı kesimleri arasındaki uçurumları ortadan kaldırdığı için sosyal uyum sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu noktada grevin mevcut düzenin korunmasında ve iyileştirilmesinde bir işlevi olduğu söylenebilir (Sur, 2008: 369).

Grevin iş durdurma özelliği vardır ve bu özelliğin yokluğu o uyuşmazlığın grev olmadığı anlamına gelmektedir. Grevin toplu bir hareket olma özelliğine göre belli bir sayıda işçi tarafından topluca işin durdurulması gerekmektedir. Tek bir işçinin, işverene isteklerini kabul ettirmek amacıyla işi bırakması grev değildir. Grevdeki işi durdurma hesaplı bir iş durdurmadır. Grev çalışanların hoşnutsuzluklarını gidermek ya da işverenin çalışanların taleplerini karşılama

sağlamak amacıyla bilinçli, hesaplı bir iş durdurmaktır. Bu da çalışanların bu amaçla aralarında yaptığı bir anlaşma veya bir örgütleri tarafından alınan karara dayanır ( Makal, 1987: 9).

Çalışma yaşamında çalışanlar karşı karşıya kaldıkları hoşnutsuzlukları organize olan ya da organize olmayan biçimde göstereceklerdir. Grev organize bir uyuşmazlık yöntemi olarak düşünülürken bu hoşnutsuzluğu giderme konusunda rapor alma, işe devamsızlık gibi uygulamalar organize olmayan uyuşmazlık biçimleri olarak düşünülmüşlerdir. Organize ve organize olmayan uyuşmazlık biçimleri için iki yaklaşım geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlar alternatifçi yöntem ve eklemeci yöntemdir. Alternatifçi yaklaşıma göre çalışanların çalışma yaşamındaki hoşnutsuzluklara karşı tepkilerini gösterme biçimlerinden herhangi birisi engellendiği zaman bu tepkilerin ortadan kalkması anlamına gelmemektedir. Hoşnutsuzluk giderilmeden uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin de engellenmeye çalışılması, uyuşmazlığın diğer biçimlere dönüşmesine sebep olacaktır. Alternatifçi yaklaşım iki varsayıma dayanmaktadır ( Kelly, Nicholson, 1980: 22).

Çalışma yaşamında hoşnutsuzluk mutlaka vardır. Ancak bu hoşnutsuzluğun bir şekilde tepkisel olarak ifade edilmesi gerekmektedir. Eğer hoşnutsuzluğun giderilmesine yönelik kanallar engellenirse uyuşmazlığın ya da hoşnutsuzluğun başka bir şekilde giderilmesine çalışılabilir. Örneğin işyerindeki çalışma koşulları nedeniyle devamsızlık yapan çalışanlar bu koşulların düzeltilmemesi ve tepkilerinin engellenmesi halinde daha farklı kanallarla örneğin oturma eylemi ile çözüme ulaşmaya çalışabilirler. Alternatifçi yaklaşıma göre ise var olduğu kabul edilen bir uyuşmazlığın bastırılması halinde herhangi bir davranışsal sonuca ulaşmaması imkânsızdır (Makal,1980:12).

Eklemeci yaklaşıma göre ise, endüstriyel uyuşmazlıklar belirli bir endüstri ilişkileri iklimine bağlı olarak ortaya çıkmaktadırlar. Uyuşmazlık biçimlerinin bazı biçimlerini ortaya çıkartan ortam diğer uyuşmazlık biçimlerini de ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Toplu eylem biçimlerinin herhangi birisinin yüksek olduğu bir yerde diğer biçimlerin görülme olasılığı da yüksek olacaktır. Örneğin grevin yüksek oranda uygulandığı bir yerde diğer toplu eylem biçimlerini de görmek mümkün olacaktır (Kelly, Nicholsin,1980: 22).

Grev, toplu eylem biçimleri içinde önemli bir yer kaplamaktadır ancak sadece toplu eylemin tek bir biçimi değildir. Farklı ağırlıkta ve önemde olan toplu eylemin diğer biçimleri ve grev hakkı tümü birlikte çalışanların kendilerini uyuşmazlıklar karşısında önemli ifade mekanizmalarıdır. Grevi de içeren toplu eylem biçimine olan bakış hem ulusal hem de uluslararası mevzuat düzenleme ve uygulamalar tarihsel süreç içinde değişime uğramıştır. Çalışma hukukunda grevi de içeren toplu eylem hakkının ulusal mevzuat ve uluslararası mevzuattaki uyum ve uyumsuzluğu hakkındaki gelişme ve tartışmalar diğer bölümün konusunu meydana getirmektedir.

### **1.5.3 Direnme Hakkı**

Toplu eylemin önemli biçimlerinden birisi de direnme hakkıdır. Toplu eylemin her biçiminde bir direniş vardır.

Direnme hakkı, toplu eylem açısından farklı bir noktada değerlendirilmesi gereken bir haktır. Devlet iktidarının mutlaklığı söz konusu olduğu gibi bu iktidarın sınırlanmasından da söz edilebilir. İktidarın sınırlanması gerektiği fikri ile birlikte direnme hakkının varlığı da tartışılmaya başlanılmıştır. Direnme bir hak olarak ele alındığında değerlerin, çıkarların, inançların kurulu bir yönetim tarafından baskı altına alınması durumu ortaya çıkabilir. Öyleyse ortada güç sahibi bir iktidar ve ona karşı çıkanlar vardır. Direnme aslında kurulu bir otoriteye karşı sıradan insanlar tarafından verilen asimetrik bir mücadeledir( Körpe,2013:74).

Direnmeyi, aktif direnme ve pasif direnme olarak iki başlık altında toplanabilir. Şiddete başvurarak sistemi temelinden yıkmayı amaçlayan aktif direnme, isyan ve ihtilal hareketleri olarak somutlaşırken, buna karşın pasif direnme barışçıl yolları takip eder. Baskıya karşı direnme eylemlerinde, sistemin işleyişini düzenleyen kanun ve öteki düzenlemelerin adaletsizliği sorgulanır.

Baskıya karşı direnme, insanlık tarihi boyunca üzerinde durulan önemli konulardan biri olmuştur. Yetki ve gücüyle kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlayan siyasi iktidarlara yönelmektedir (Anbarlı,2006:1). Duguit baskıya karşı direnme kavramının 13. yüzyılda din adamı Saint Thomas tarafından tartışıldığını belirtmiştir. İsyanın her zaman günah olmadığını belirten Thomas, “bir despota karşı isyan günah değildir, çünkü böyle bir halde isyan eden zorbanın kendisidir. Emri altındakilerinin menfaatlerine göre değil de kendi menfaatlerine göre idare edenin despot olduğunu”

belirtmiştir (Duguit,1954:138). Yöneticiler zor ve şiddet kullanarak emretme gücünü ele geçirmişlerse iktidarları haklı ve meşru sayılmaz. Böyle bir iktidar toplumun istek ve iradesine dayanmaz ve kişilerin böyle bir iktidara boyun eğme zorunluluğu yoktur ( Taşkın,2004:42).Bu baskıya karşı gelme doktrini XVI ncı yüzyılda, din savaşları sırasında yeniden belirmiştir. Bu doktrin XVII nci yüzyılda unutulmuş, XVIII inci yüzyıl sonlarına doğru yeniden doğmuş ve en açık ifadesini 1793 Anayasasının demecinde şu şekilde bulmuştur: «Baskıya karşı direnme başka insan haklarının neticesidir. Üyelerinden biri baskı altında olursa sosyal topluluk baskı altındadır. Sosyal topluluk baskı altında olursa üyelerinden her biri baskı altındadır. Hükümet halkın haklarını çiğnerse, halk için ve halkın her kısmı için isyan hakların en kutsalı ve vazifelerin en gereklisidir.» (madde 33, 34 ve 35.)” Devletin, meşru olmayan ve hürriyete zarar veren bir kanun yaptığına inanıldığında,kişiler bu kanuna kendi istekleriyle uymayı reddedebilirler. Böyle bir kanuna karşı direnerek verilen kanuni emirlere karşı bütün itiraz yollarına başvurarak karşı koyabilirler (Duguit, 1954:38). Baskıya karşı direnmenin aslında bilinçli bir halk hareketi olarak çıktığı söylenemez, Ortaçağ’daki çıkış mantığı zalimlerin yok edilmesinden ibarettir.

Meşru bir iktidar, yetkilerini kötüye kullanırsa ve toplum yararına ters düşen davranışlara yönelirse, iktidar meşruiyetini kaybeder. Meşru olmayan iktidara boyun eğme zorunluluğu da olmaz.

Tarih boyunca direnme hakkı, eylem ve davranışlarıyla baskı ve zulüm aracı durumuna gelen iktidara karşı başkaldırma hakkı olarak doğmuştur. Bu hak, kaynağını doğal hukuk öğretisinden almaktadır. Doğal hukuk, doğuştan kazanılan haklar varsayımına dayanır. Bu haklar, adalet kavramı içinde yer almakta, eşitlik, özgürlük ve kardeşlik esasları üzerine temellenmektedir. Doğal hukuka göre, insan hakları devletten önce gelir; çünkü bunlar bireyin insan olması nedeniylesahip olduğu özgürlüklerdir; devlet ancak onları tanır ve güvenlik içinde kullanılmasını sağlar. Direnme hakkı, insanın doğuştan sahip olduğu kimi haklarının son aşamada korunması anlayışına dayanmaktadır.

Yunan pratiğindeki demokraside, vatandaşlar kendilerini tümüyle kamu hizmetine vermek zorunda kalmışlardır. “ Vatandaş, savaşta kanını, barışta da zamanını bütünüyle devlete vermek zorunda kalmış, kamu hizmetlerini

savsaklamaya sebep olmasın diye bu konuda kendisinden hiçbir mazaret kabul edilmemiştir.

Direnme hakkının tarihi neredeyse iktidar olgusunun ortaya çıkışına kadar geriye götürülebilir. Çin filozoflarından Kong Tse, devlet iktidarını sadece halkın iyiliğini sağlamayı amaçlayan bir vasıta olarak görmüştür. İktidarı elinde tutanların eylemleri, adalet kavramı ile sınırlıdır. Aksi takdirde, iktidarın halk tarafından yerle bir edilebileceği ileri sürülmüştür(Okandan, 1951:4).Direnme ile ilgili oluşumun önemli bir kısmı Orta Çağ'a aittir. Kanunu bağlayıcı kılan nedir? Kralların yetkileri nereye kadar yayılır? Ve benzeri sorular bu dönem siyaset felsefesinin cevabını aradığı önemli sorular olmuştur. Orta Çağ'da, yasal egemenliği garanti altına alacak herhangi bir kurumsal yapı olmadığı için toplumun adalet anlayışına ters düşen iktidarlara karşı, toplumun sahip olduğu tek yolun direnme hakkı olduğu fikrinde birleşilmiştir.

Bununla birlikte direnme hakkının içeriği konusunda görüş ayrılıkları vardır. Genel olarak devletin dışında ve üstünde bir hukukun varlığını kabul eden yazarlara göre, direnme sorunu tamamen hukuk çerçevesi içinde ortaya çıkan bir sorundur. Direnme hakkı da hürriyetlerin korunmasında başvurulabilecek hukuki yollardan biri olarak kabul edilmesi gerekir (Kapani,1993:305).

Direnme, başkasının eylem ya da iradesi karşısında psikolojik, fiziki her türdeki muhalefeti kapsayan, zorlamaya karşı geliştirilen bir savunma hareketidir. Devletin en önemli görevi bireyi hak ve özgürlüklerini korumaktır. Kurup geliştirdiği hukuksal kurumlarla devlet hem kendisini sınırlandırmakta hem de özgürlükleri güvence altına almaktadır (Ömeroğlu, 2009:103).

Yönetimin kaynağı ne ile açıklanırsa açıklansın ister tanrısal bir güç, ister toplumsal sözleşme ile açıklansın iktidarı elinde bulunduranların bu yetkilerini kötüye kullanmalarına engel olmaz. Bu kötüye kullanma, hürriyeti ve temel hakları tehlikeye düşürecek noktaya gelebilir yani iktidar bir zorbalık mekanizmasına dönüşebilir. Özgürlükler ve hakları güvence altına alsın diye kurulan devlet zamanla temel hakların karşısında en kudretli düşmanı olabilir(Nişancı,2003:44). Direnme kavramı yasa yapma gücünü elinde bulunduran iktidara karşı mücadelenin ifadesidir.

Yoksa yasalara aykırı işlem tesis eden idarecilere karşı gösterilen muhalefet meşru müdafaa niteliğindeki bir haktır.

Kişi hak ve hürriyetlerini kısıtlayan siyasal bir iktidara karşı hak ve hürriyetlerin korunması için birbirinden farklı tavır alma biçimleri geliştirilmiştir. Devletin iktidarının sınırsız olmadığı çok eski zamanlardan beri ileri sürülmektedir. Yönetilenler, iktidarın haksızlıklarına karşı devrimden toplu eylemin birçok türüne kadar farklı şekillerde tavır geliştirebilirler. Ne kadar büyük bir güce dayanırsa dayansın icraatları yönetim tarafından içselleştirilmeyen her iktidar er ya da geç bir dirençe karşı karşıya kalır. Hükümetin icraatına bağlı olarak bazı hakların, çıkarların, değerlerin ve inançların baskı altında kalması veya ihlal edilmesi halinde direnme bir hak olarak ortaya çıkabilir (Nişancı, 2003: 26).

Direnme hakkı diğer haklarla çelişmeyen, insan hakları içinde tek haktır. 1776 yılında George Mason tarafında hazırlanan Virginia Haklar Bildiri'si baskıya karşı direnme hakkının meşru olduğunu ortaya koyan bir belgedir. O güne kadar kimsenin göze alamadığı bir cesareti simgeleyen bu belge temel hak ve özgürlüklerin güçlü bir alt yapısını oluşturmuştur (Önen, 2012:120).

1789 tarihli Fransız İnsan Hakları Bildirisi, direnme hakkını insanın doğal ve zaman aşımına uğramaz haklarından saymıştır. 1793 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları bildirisi direnme hakkı diğer insan haklarının bir sonucu olarak sayılmıştır ve hakka ilişkin şöyle denilmiştir (Çakmak, 2010: 26). “ Hükümet halkın haklarını çiğnediği zaman, isyan etmek, halkın her kesimi için, hakların en kutsalı ve ödevlerin en gereklisidir.”

Federal Almanya Anayasasının 20. Maddesinde tüm Alman vatandaşların, Anayasal düzenin ortadan kaldırmak isteyen herkese karşı ve başka bir çözümün olmadığı halde tüm Almanların direniş hakkına sahip olduğunu belirtir(Federal Almanya Anayasası,2015).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin önsözünde, “ İnsanın istibdat ve baskıya karşı son çare olarak ayaklanmaya mecbur kalmaması için insan haklarının bir hukuk rejimi ile korunmasının esaslı bir zaruret olduğu ilan edilmiştir.(İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Önsözü) Bu direnme hakkının uluslararası alanda



kabul edildiğinin bir göstergesidir. Bununla birlikte direnmenin ortaya çıkış biçimlerinde de farklılık görülebilir.

### **1.5.3.1 Rousseau'ya Göre Direnme Hakkı**

Rousseau'nun düşüncesinde ise devlet egemenliği, hükmü altındakilere dayandığı için, egemenlik ile vatandaşlık arasında sıkı bir bağlantı vardır. Egemenlik dayanışmanın zorunlu bir uzantısı ve tamamlayıcısıdır. Her vatandaşın, kamu iradesine bağlı olarak yasalar halinde ortaya çıkan kurallara itaat etmesiyle gerçek özgürlüğü elde ettiği varsayılmaktadır. Egemenlik prensibine dayanan Rousseau, yasalarda kendi istenciyle karşılaşan bireyin dışsal bir zorlamaya boyun eğmediğini ileri sürmekte ve hiçbir şekilde vatandaşlara direnme hakkını tanımamaktadır.

### **1.5.3.2 Hobbes' a göre Direnme Hakkı**

Dışsal bir gücün sürekli bir müdahalesi olmadan, toplumun kendiliğinden örgütlenme yeteneğine sahip olabileceğini ileri süren liberal bakış, devleti sadece bireylerin özgürlük, güvenlik ve baskıya karşı direnme çerçevesi ile çizilen doğal hakların bekçisi olarak kabul etmektedir. Devlet hükümdar ve birey arasında kurulan bir sözleşmenin ürünü olarak kabul edilir, sözleşmenin bir kefesinde hükümdarın koruma vaadi diğerinde ise bireyin hizmet ve itaat yükümlülüğü vardır. Hobbes' a göre egemen neyin haklı neyin haksız, neyin doğru neyin yanlış olduğunu belirleyecek nihai otoritedir. Çünkü üstün bir güç olmadığı zaman, bireylerin tek tek doğal olarak her şeyi yapmaya hakları vardır (Mahçupyan, 1986:85).Hobbes' a göre egemen bütünüyle hiçbir zaman haksız olmayacağı için bireyler ona karşı direnmek şöyle dursun eleştiriye bile kalkışamazlar. Çünkü bir başkasından aldığı yetkiyle herhangi bir şey yapan bir kimse, yetkisine dayanarak hareket ettiği kişiye haksızlık yapamaz. Egemenin haksızlığından şikâyet eden kimse bizzat kendisinden şikâyet etmiş olur. Bir kimse güveni başka birinin kılıcında buluyorsa, doğa, o kimsenin buna itaat etmesini ve bu yönde gayret etmesini emreder. İtaat yükümlülüğünün düşebileceği tek bir varsayım olabilir. Bu da egemen güç zorla ele geçirildiğinde söz konusu olur. Şayet devletin kökeninin ölüm ve şiddet gibi korkulara dayalı olduğu kabul edilirse bireyler böyle durumda itaat etme yükümlülüğünde olmasalardı ve direnç gösterebilirlerdi(Hobbes, 2012:102).Sözleşmeyi ihlal eden egemen de yalnızca bireysel direnmeyle durdurulabilir; direnme yaygın hale gelirse toplumu

doğa durumuna geri götürür. Hobbes 'un devlet görüşünü eleştirmiş olan Locke siyasal toplumun oluşumunda temel alınan doğa durumunun bir savaş değil barış hali olduğunu ileri sürerek, monarşiye şiddetle karşı çıkmış ve demokrasinin en uygun yönetim şekli olduğunu savunmuştur. Locke'a göre sözleşmenin ihlali, kişilere yalnızca bireysel direnme değil kolektif direnme yani ihtilal hakkı da vermektedir (Eroğlu,2010: 29).

### **1.5.3.3 Lock'a Göre Direnme Hakkı**

Locke ise siyasi otoritenin doğasını güven olarak açıklamaktadır. Her ne zaman hükümet ciddi ve sürekli olarak bu güveni ihlal ederse, halkın ona karşı direnme hakkı gündeme gelebilecektir. Locka' a göre hükümetler insanların doğal haklarına saygılı oldukları ölçüde itaat edilmeyi hak etmektedirler. Yönetenler kanundan doğan haklarını kanuna aykırı olarak kullanamazlar. Bu noktadan sonra, sözleşmeyi ihlal eden hükümetlere karşı direnme hakkı, sözleşmeden doğan bir hak olarak ortaya çıkar. Locke insanların doğuştan özgür ve eşit iken, sosyal sözleşmenin sonucu olarak doğa durumundan, yasal siyasi iktidarın bir parçası olabilmek, haklarını daha iyi güvence altına alabilmek, yaşam, özgürlük ve mülkiyet haklarından daha rahat yararlanabilmek için bazı haklarını iktidara devrettiklerini savunmuştur.

### **1.5.4 Protesto Hakkı**

Bireyler ve demokrasinin varlığı için örgütlenme ve toplanma hakkı içerisinde kabul edilen protesto hakkı birçok uluslararası belgede tanımlanmıştır. Uluslararası düzeyde protestonun önemini kabul etme derecesi, barışçıl eylemlerin, kamu düzenini bozduğu düşüncesi ile ters düşmektedir.

Protestonun en bilinen biçimi gösteridir. Arap Baharı olarak bilinen Arap dünyasındaki gösteriler geniş bir kapsama yayılmıştır ve bölgede önemli siyasi değişikliklerle sonuçlanmıştır. Gösteri, bireylerin ve grupların duygu ve düşüncelerinin belirli araçlarla ifade biçimidir. Birinin düşüncelerinin diğer insanlara aktarılmasına niyetlenilir. Sadece bir rozet takmak veya sessizce toplanmak bile gösteri biçimlerinden sayılabilir. Gösteri hakkı ifade özgürlüğünün bir yansımasıdır.(Jayawickrama,2002: 725).

## 1.5.5 Toplu Eylemin Bir Boyutu: Sivil İtaatsizlik

### 1.5.5.1 Sivil itaatsizlik

“Adaletsiz yasalar var: bunlara uymalı mıyız yoksa değiştirmek için çaba mı göstermeliyiz? Ya da yasa değişene kadar uymalı mıyız yoksa bir defada çiğneyip geçmeli miyiz?” der Thoreau Sivil İtaatsizlik kitabında (Thoreau,2013:21) Gücü elinde bulunduran insanların çoğunluğa göre hareket etmeleri bunun haklı olduğunu ya da azınlığa göre adaletli olduğunu göstermemektedir.En iyi hükümetin en az hükmeden olduğunu ileri süren Thoreau ‘ya göre hukuk zerre kadar eşitlik getirmemiştir ve en çok saygı duyulan kararlar bile adaletsizlik için günlük araçlar olabilir. Herkes hükümetin zulmü ya da yetersizliği dayanılmaz olduğunda direnme ve itaat etmeme hakkına sahiptir (Thoreau,2013:14).

Sivil itaatsizlik güce karşı, iktidara karşı bir başkaldırıdır. Sivil itaatsizlik kavramı üzerinden toplu eylem hakkı kavramının ve dolayısıyla toplu eylemin bir biçimi olan grev hakkının niteliğinin ortaya konulması önemlidir. Toplu eylem, grevden daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Esas etkili olan toplu eylemdir. Grevi sadece iş hukuku boyutu ile sınırlı bir şekilde ele almak bu çalışmanın önemli bir sınırlandırma içinde yer almasına sebep olacaktır. Toplu eylemin denetlenmesi daha zordur. Aslında toplu eylem sivil itaatsizlik olgusunun pasif bir boyutudur. Aslıyan bireylerin haklarıdır. Yasal düzenleme ya da otoriteden kaynaklı haklara zarar verilecek bir noktaya varıldığında sivil itaatsizlik kendiliğinden ortaya direniş şeklinde çıkar. Bireyin doğasında kendi hakkını talep etmek vardır. İktidar ile olan ilişkideki hoşnutsuzluğun meşru yollardan alınmayacağı ve meşruiyetini kaybedeceği düşüncesi ile bu eyleme yönelme söz konusudur.

Sivil itaatsizlik genel olarak hukuk düzenine karşı değil hukuk düzeni içinde var olan ya da ortaya çıkabilecek haksızlıklara ya da hukuk düzeninin yozlaşması, bozulması tehlikesine karşı bir araç olarak tartışılır. Genel anlamda adil bir hukuk düzeni var olduğu; ancak bu hukuk düzeninin ek denetim ve düzeltme mekanizmalarına ihtiyacı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Zaten mutlak anlamda adil olan hiçbir hukuk düzeninden hiçbir demokraside söz edilemez.

Habermas, sivil itaatsizliğin hukuk düzeninde öngörülen, ihtiyaç duyulduğu için anayasada yeri olan, yasaların bir kereden fazla görüşülmesi, anayasa mahkemesinin yolunun açık olması gibi kontrol mekanizmalarından biri olabileceğini söyler ve devamında kendinden emin her demokratik devlet, politik kültürünün zorunlu bir unsuru olduğu için sivil itaatsizliği de kendi yapısının ayrılmaz bir parçası olarak görür demektedir (Arendt, 2013:126).

Bu sözü edilen hukuk düzeninin nasıl ortaya çıkacağı konusunda farklı yaklaşımlar vardır. Örneğin John Rawls'ın adil toplum tasarımı, doğal durumdaki insanların kendi aralarında anlaşarak bir toplumsal sözleşme yapacaklarını, bu sözleşmenin bir takım kurallarının özel olarak da eşit özgürlükler ve eşit şans ilkelerinin ihlal edilmesine karşı sivil itaatsizlik gibi bir tedbiri öngöreceklerini varsayar.

Sivil itaatsizlik gayri ahlaki yasaların sivil olarak ihlal edilmesidir. Sivil itaatsizlikte her türlü gayri ahlaki kanuna direnme ve direnişin, kanuna muhalefetin sivil yani şiddet dışı bir tarzda olmasını vurgular. Bu eyleme katılan kişiler kanunun cezai yaptırımlarını bilerek bu eyleme katılır. Katılmama davranışı sergileyen ise bozulan devlet ile birlikte hareket etmekten huzursuzluk duymamaktadır. Bu noktada sivil itaatsizliği de dışlar. Sivil itaatsizlik ise cezai yaptırımından korkmaksızın yasalara ve otoriteye karşı koymayı içinde barındırır( Thoreau,Gandhi,2012:84).

Sivil itaatsizlik, anlamlı sayıda yurttaşın ya geleneksel değişiklik yollarının tıkanıp ya da tersine bir takım değişiklikleri gündemine alan devletin yasallığı ya da anayasallığı ciddi şekilde kuşkulu olan bir politikada ısrar ettiğine inandıkları bir durumda ortaya çıkar. Sivil itaatsizlik, zorunlu ya da istenilen bir değişikliği sağlamaya ya da zorunlu ve memnun olunan bir durumu devam ettirmeye, yeniden yaratmaya yönelik olabilir. Örneğin anayasal hakların korunması ya da devlet içinde adil güç dağılımının bozulması ve yeniden denge ihtiyacı için direnişin başlaması. Sivil itaatsizlik eylemcisi genellikle çoğunluğa karşı muhalefet etse dahi bir grup adına ve grubun iradesine uygun olarak hareket eder. Doğal bir anlayış farkından yasaya ve iktidara karşı çıkma söz konusudur. Sivil itaatsizliğin temel noktası barışçıl olması ve şiddeti dışlamasıdır. Bu açıdan sivil itaatsizlik eylemi bir devrim değildir. Devrimciden

farklı olarak sivil itaatsizlik eylemcisi var olan otoritenin genel çerçevesini ve hukuk düzeninin genel meşruiyetini kabul eder(Arendth,2013:100-102).

Sivil itaatsizlik tehlikeleri de içerir, ancak bu tehlike dernek kurma özgürlüğüne ilişkin olan tehlikelerden farklı ve daha büyük değildir. Demokratik hukuk devletinde yasal düzenlemelerin meşru sayılabileceği gerçekliğinden dolayı ortaya çıkar ve burada gayri meşruluk bireysel ahlaka, özel bir hakka ya da gerçekliğe ulaşmanın ayrıcalıklılığı üzerine tanımlanmaz.

Ronald Dworkin, sivil itaatsizliği hukukun ve politikanın sürekli bir uyum ve değişiklik sürecinde bulunmaları nedeniyle geciken düzeltmeler ve iyileştirmelerin kolaylaştırıcısı olarak görmektedir. Böylece yasa ihlalleri şeklinde ortaya çıkabilen sivil itaatsizlik eylemleri görülebilir.

Sivil itaatsizlik ayrı bir koruma yöntemidir ve barışçıl bir protesto ve aynı zamanda insan yaratıcılığının bir örneğidir. Barışçıl bir politik ifade biçimi olarak da düşünülebilir. Devlet bir güce sahiptir ve bu gücü bireylerin özgürlüğünü kısıtlayacak şekilde kullandığında ve bireyden koşulsuz itaat istediğinde birey ve devlet mücadelesi ortaya çıkar. İtaat etmeme yeri geldiğinde hem hak hem de görevdir. Habermas'a göre ahlaki bir protesto olan ve şiddetsizlik ilkesine bağlı bir eylemin sivil itaatsizlik olarak düşünülebilmesi için şiddet barındırmaması gerekir Sivil itaatsizlik, haksız bir uygulamaya karşı bütün yasal yollar denendikten sonra girilen bir eylemdir. Sivil itaatsizlik genel olarak adaletli olduğu varsayılan bir sistemde sistemin kendisine değil tek tek haksızlıklara karşı yapıldığından ideolojik bir ortaklığa da ihtiyaç duymamaktadır( Coşar,2001:11).Sivil itaatsizlikte sadece mağdurun değil herkesin yapılan haksızlığa tepki göstermesi gerekliliğinden hareket edilir. Sivil itaatsizlikte eylemde gerçekleştirilen ihlal barışçıl ve semboliktir. Örneğin çalışma koşullarını protesto eden kamu görevlilerinin toplu halde sakal bırakma eylemi ile tepkilerini ifade etmeleri( Yılmaz, 2008:4).

Kamu görevlilerinin ulusal mevzuatta yer alan hükümlere karşı tepki niteliğinde yaptıkları eylemler de sivil itaatsizliğin bir örneğini oluşturduğu düşünülebilir.

## **1.6 Toplu Eylemin Barışçıl Niteliği**

Barışçıl toplanmalar birçok amaca hizmet edebilir. Barışçıl eylemin bazı özellikleri vardır. Barışçıl eylem hakkı temel insan haklarından birisidir ve bu hakkın herhangi bir şekilde engellenmesi kabul edilemez. Bu hakla ilgili gerekli mekanizmaları koymak devletin sorumluluğundadır ve bürokratik hiçbir engele konu olmamalıdır (Osce,2007:14).

Herkes barışçıl eylem yapma ve barışçıl eylemler içerisinde özgürce yer alma hakkına sahiptir. Barışçıl eylem, ortak çıkarların ve fikirlerin ifadesi şeklinde birçok amaca hizmet edebilir. Temel bir hak olan barışçıl eylem hakkı herhangi bir müdahaleye tabi tutulamaz. İnsanlar arasında ayırım yapmaksızın herkes eylemlerini barışçıl şekilde gerçekleştirme hakkına sahiptir. Devletin görevi barışçıl nitelikte olan bir eylemi engellemekten çok korumak olmalıdır. İfade özgürlüğünün en somut biçimlerinden birisi olan barışçıl eylem hakkının kullanımı için gereğinden fazla bürokratik uygulamaların yapılması, bu hakkın kullanımını engellemek amaçlıdır.(Osce,2007:21).

## **1.7 Toplu Eylem Hakkının İfade Özgürlüğü İle İlişkisi**

İfade özgürlüğünün korunması, uluslararası alanda koruma altına alınan diğer insan haklarının korunabilmesi için farklı bir yere sahiptir. Toplu eylemin barışçıl niteliği söz konusudur. Barışçıl niteliği ise ifade özgürlüğünün bir yansımasıdır. Toplu eylem hakkını sağlamada en önemli özgürlüklerden birisi ifade özgürlüğüdür. İfade özgürlüğünün korunması, uluslararası alanda koruma altına alınan diğer insan haklarının korunabilmesi için farklı bir yere sahiptir. Montesquieu de en önemli özgürlüğün düşünceyi açıklama özgürlüğü olduğunu vurgulamıştır. “Buna göre insan, dinamik, yaratıcı ve erdemli bir varlıktır. Bu nitelikler ancak özgür bir ortamda işlerlik kazanır ve gelişir. Özgür olmayan bir ortam kuşku, korku, belirsizlik ve uyuşukluk getirir. Düşünce içsel bir eylemdir ve dışarıdan gelecek baskı ne düzeyde olursa olsun engellenemez. Fakat düşünce özgürlüğü, düşünceleri başkalarına iletme gibi bazı ek özgürlükler kılar” ( Özbek, Çalışma ve Toplum, 2013:616,45 kontrol ?). Sendikal hakların tümüyle uygulanabilmesi için fikirlerin, düşüncelerin, bilgilerin özgürce yayılması çalışanların, çalıştırılanların ve örgütlerin eylem ve aktivitelerinde düşünce ve fikir hürriyetine sahip olmaları gereklidir.

İfade özgürlüğü demokratik toplumun en önemli temellerinden birisidir. İfade özgürlüğü ve dolayısıyla barışçıl eylem yapma hakkı sadece toplumun geneli tarafından savunulan ve kabul gören düşünce ve fikirleri korumakla yetinmemektedir. Devletler, herhangi bir ifade türüne müdahale ettiklerinde bunu gerekçelendirmekle yükümlüdürler (Macovei, No:9).

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAM), düşünceyi açıklama özgürlüğünü demokratik toplumun gelişmesinin ve bireylerin ilerlemesinin bir koşulu olduğunu ileri sürmektedir. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 'nde koruma altında olan birçok hak ve hürriyetin kullanılması için ifade özgürlüğü ön koşuldur ( Karaçağlayan, 2007:103). Özellikle 8,9 ve 11. maddelerde koruma altına alınan haklar bakımından ifade özgürlüğü olmazsa olmaz bir niteliği vardır.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin toplantı ve dernek kurma özgürlüğü başlıklı 11. maddesi şöyle demektedir.“ 1) *Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir.* 2) *Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarıncaya yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.*”<sup>7</sup> İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 11. maddesi birbiriyle ilişkili iki farklı hakkı düzenlemektedir Bunlardan ilki toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı ve dernek kurma hakkı, ikincisi ise sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkıdır. Bu haklar birbirinden farklı olsalar dahi aslında bu iki hak da bireylerin ortak fikirlerini savunmak ve bunları ifade edebilmek için bir araya gelebilmeleri imkânını koruma amacına hizmet eder. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin dernek kurma ve sözleşme özgürlüğü ile ilişkili 11. maddesi, Sözleşmenin 10.maddesinde koruma altına alınan ifade özgürlüğü ile iç içedir ve ifade özgürlüğünün özel bir biçimidir.

---

<sup>7</sup> Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_TUR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf), erişim tarihi, 12.12.2013.

Sözleşmenin 10. maddesinde yer alan ifade özgürlüğü şu şekilde düzenlenmiştir: “1) Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir. 2) Görev ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi veya yargı erkinin yetki ve tarafsızlığının güvence altına alınması için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir”

İfade özgürlüğü ile ilgili yapılan ihlaller önemli insan hakları ihlallerinden birisidir. Çalışanların ifade özgürlüğüne ilişkin sınırlamalar hem ulusal hem de uluslararası hukuka aykırılığı da beraberinde getirir. İfade özgürlüğü de diğer temel haklar ile bütünsel ve bölünmez bir bütünü olmasının yanı sıra temel hakların kaynağı sayılmaktadır. Bu açıdan sendikal hakların ihlali ifade özgürlüğünün de ihlalini beraberinde getirir.(Gülmez , Kamu Görevlileri ve İnsan Hakları,1992:32) İfade özgürlüğün önce müdahale edilemez bir alan olarak kabulü daha sonra ise kullanılabilir hale getirilmesi özgürlükçü demokrasinin önemli unsurlarından birisidir. Bu yüzden ifade özgürlüğü ile ifadeyi açıklama özgürlüğü bütün insan hakları bildirgeleri veya sözleşmelerince ve devamında ulusal anayasalarca bir kişi hakkı ve temel hak olarak tanımlanmıştır (Gölcüklü, 1992:41).

Sendika Özgürlüğü Komitesi, sendikal haklarla ilgili ihlallerin bireysel haklara sendikal haklar aracılığı ile zarar verildiği görüşünden hareketle sendikal hakların yasal yollarla ya da alınan iktisadi önlemler sonucunda ihlal edilebilmektedir. Komite sanayileşmiş ülkelerde genellikle sendikal haklarla ilgili iki eğilimin olduğundan söz etmektedir. İlki bazı ülkelerde bireysel haklara kolektif haklara göre öncelik verilmektedir. İkinci olarak, objektif etmenlerin varlığına rağmen gerekli önlemler kamu otoritesi tarafından alınmadığı takdirde özelleştirme gibi yapısal değişimler sendikalara zarar verecek şekilde kullanılabilir (General Body,1995: parag: 236).



## 1.8 Kamu Kesimi Endüstri İlişkileri

Endüstri ilişkilerinin kamu ve özel sektör olarak tanımlanmasında bazı güçlükler vardır. Endüstri ilişkilerinin tanımlanmasındaki farklı boyutlar bu güçlüğü oluşturan etmenlerden birisidir. Her sektörel, ulusal ve uluslararası endüstri ilişkileri sistemi kendi değerleri ile tanımlanır. Kamu ve özel sektör endüstri ilişkileri farklı aktörleri, kuralları ve çevresi ve aktörlerin üstlenmiş olduğu roller ve devletin hem işveren hem de düzenleyici rolü gibi çift taraflı yapısı yüzünden farklı bir sisteme sahip olduğu söylenebilir. Ancak kamu kesimi endüstri ilişkileri sistemini kategorik bir sınıflandırma içinde tanımlamaya çalışmak düşünüldüğü kadar kolay değildir.

Kamu kesimindeki endüstri ilişkileri sistemi özel sektördeki endüstri ilişkileri sisteminden farklılaşır. Bu farklılaşma endüstri ilişkileri sistemindeki aktörlerden ve toplu pazarlık öncesinde ve sonrasında meydana gelen uyuşmazlıkların çözüm yollarında da görülmektedir. Özel sektörde endüstri ilişkileri sisteminin genellikle düzenleyici rolünde olan devletin rolü kamu kesiminde daha farklı bir yapıya bürünmektedir. Özel sektörde endüstri ilişkilerini koyduğu yasal düzenlemeler ile şekillendirmeye çalışan devletin kamu kesimi endüstri ilişkileri sisteminde ağırlığını daha fazla ortaya koymaktadır. Bu kesimde devlet hem düzenleyici rolü ile hem de işveren rolü ile sistemde yerini almaktadır(Overview of European National and Public Sector Industrial Relations, 2012: 27).

Kamu kesiminde devlet aynı zamanda istihdam ilişkilerini düzenleme rolünü de benimsemiştir. Bu rol çok hassas bir politika uygulamayı da beraberinde getirir. İşveren rolündeki devlet aynı zamanda kamu kesimi endüstri ilişkileri sisteminde bir uyuşmazlık meydana geldiğinde bu durum devleti uyuşmazlığın doğrudan taraflarından birisi haline getirir. Bu durum siyasal ve endüstriyel uyuşmazlıkların bütünleşmesi gibi bir tehdidi ortaya çıkarır. Endüstri ilişkileri siyasi alandan uzaklaştığında bazı tehlikelerin ortaya çıkacağı ileri sürülmektedir. Devlet kamu kesiminde, düzenleyici roledir ve istidam ilişkilerini düzenlemekten kaçamaz. Diğer bir tehdit ise sermaye yoğun üretim sonucu ortaya çıkan emeğin bölünmesi ve ekonominin endüstriyel uyuşmazlık karşısında hassas bir yapısının olmasıdır. Devlet, kamu kesimindeki istihdam ilişkilerini düzenlemeye çalıştığında ortaya çıkan uyuşmazlıklar sonucunda, sosyal barışı da koruması gerekmektedir. Bu

bakış açısının aksine, devletin daha fazla düzenleyici rolde olabilmek için çoğulculuğu özgür toplu pazarlığa vakfetmiştir.

Devletin düzenleyici endüstri ilişkilerindeki düzenleyici rolü farklı formlarda ortaya çıkabilir. Endüstri ilişkilerinde devletin otoriter bir rolü vardır. Endüstri ilişkilerinde bazı kuralların uygulanmasını devlet zorunlu kılmaktadır. Kamu kesimi ve özel sektörün istihdam yapısında da farklılık vardır. Bu farklılaşma istihdam ilişkisinin doğası ve tipiyle bağlantılıdır. Her ne kadar kamu kesiminde son yıllardaki değişimlere rağmen kamu kesimi çalışanları sahip olduğu ayrıcalıklı konumu sürdürmektedir. Kamu kesimindeki bu özel statüde çalışanların görece ağırlığı kaybolmasa da birçok ülkede bu özel statü küçültülmüş ve bu statüye bağlı bazı ayrıcalıklar zayıflatılmıştır. Örneğin Yeni Zelanda da tüm ücretli çalışanlar ister kamu ister özel sektör çalışanı olsun aynı kanuna tabidirler<sup>8</sup>(Glossary of Statistical Terms, Public Sector, OECD,2008) .

Kamu kesimi, endüstri ilişkileri genellikle toplu pazarlığın merkezi düzeyde yapıldığı, devletle yoğun ilişkilerin olduğu ve aktörler arasındaki tabakalaşmanın yoğun olduğu bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Kamu sektörünün, ekonominin ve toplumun işleyişinde önemli bir yeri vardır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası kamu sektörü, eğitim, sağlık, ulaşım, telekomünikasyon ve posta hizmetleri gibi temel ve hayati iktisadi ve sosyal hizmetlerde temel sağlayıcı mekanizma olmuştur. Ama son yıllarda kamu kesimi, bütçe kısıtlamaları ve kamu hizmetlerinin kısıtlanması gibi birçok yapısal reform ile karşı karşıya kalarak büyük bir değişim içindedir. Bu durum kamu kesimi çalışanlarında hem ücret değişimleri hem de insan kaynakları yönetimi konularında ekonomik ölçeğin düzenlenmesinde, kamu kesiminde niceliksel değişime, istihdamın azaltılması, bazı hizmetlerin alt işveren aracılığı ile yapılması gibi değişiklikleri meydana getirmiştir. (Industrial Relations In Europe 2012: 28)

Kamu kesimindeki değişimi tetikleyen önemli gelişmelerden birisi kamu hizmetlerinin özel sektöre transferidir. Bu uygulama genellikle kamu kurumlarının özel kesime dönmesi ile sonuçlanır. Endüstri ilişkileri bağlamında özelleştirmenin kamu kesimindeki sonuçları kamu kesimi istihdamını azaltmaya yöneliktir. Bu

---

<sup>8</sup> Glossary of Statistical Terms, Public Sector, OECD,2008

durum endüstri ilişkilerinde iki yanlı bir sistemin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu yeni yapıda kısmen önceki kamu örgütünün merkezi yapısı devam ederken yeni örgütteki âdemi merkezi ve parçalı bir yapı vardır. Sonuçta toplu pazarlık kapsamında çalışan sayısı, yeni örgütte eski örgüte göre daha düşüktür. Önceki kamu şirketindeki ayrıcalıklı yapı ve şirkette kalan kamu mülkiyeti çoğu çalışanın hala kamu kesimince istihdam edildiği ve sözleşmelerin kamu kesimi tarafından düzenlendiği bir yapıyı meydana getirir ve kamu kesimi sendikaları da burada varlıklarını sürdürür. Bir sektördeki endüstri ilişkileri sistemindeki farklı şirketlerin varlığı endüstri ilişkileri sistemini bulanıklaştırır. Örneğin sağlık sektöründe kamu kesiminde sendika yoğunluğu yüksekken özelleştirme sonrası sendika yoğunluğu toplu pazarlık yapma gücü olmayan sendikaların yeni şirketlerdeki sendika yoğunluğu görece olarak daha düşüktür. Bu yeni şirketlerde çalışanlar aynı istihdam güvencesine sahip olarak çalışmamaktadırlar. Eski işletmelerine göre daha düşük ücret almaktadırlar. Örneğin Avusturya’da özel hastane ücretleri yaklaşık olarak kamu hastanelerine göre yüzde yirmi daha düşüktür. Bunun yanı sıra İsveç’te toplu pazarlık aracılığıyla özel ve kamu kesimi hastanelerinde çalışanlara benzer standartlar konulmaya çalışılmaktadır (Industrial Relations In Europe 2012: 30)

Kamu ve özel kesim çalışma ilişkileri sistemlerinde de farklılık vardır. Emeğini ücret karşılığında başkasına satarak geçimini sağlayan bağımlı çalışanların iki ana kümesini oluşturan işçi ve kamu görevlilerinin statüleri ya da bağlı oldukları çalışma ilişkileri sistemleri, ülkelerin tarihsel koşulları ile yönetsel izlerini taşıması, siyasal rejimi ile ekonomik ve toplumsal gelişmişlik düzeyinin etkilerini yansıtması doğaldır. Çalışma ilişkileri sistemi ile ülkelerin devlet ve yönetim anlayışları arasında sıkı bir bağ vardır. Çalışma ilişkileri sistemi bir bakıma devlet anlayışının da göstergesi sayılabilir. Bu yüzden çalışma ilişkileri sistemleri, siyasal, toplumsal, ekonomik bağlamlardan ayrı düşünülemez. Tarihsel koşullarla, ekonomik ve siyasal rejimlerde gözlemlenen benzerlik her zaman her yerde aynı çalışma ilişkileri sisteminin ortaya çıkmasına sebep olmaz. Birbirine yakın devlet anlayışını benimsemiş ülkelerin benzer kamu rejimine sahip olmamaları bunun bir göstergesidir (Gülmez, 1990: 132).

Genel ilkeler çerçevesinde kalarak çalışma ilişkileri sistemi iki temele dayanır. Statüsel çalışma ilişkisi sistemi ve sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi. Bu

iki sistem arasındaki farkı iş ya da hizmet ilişkisini kuran hukuksal işlemin niteliğindeki farklılıktır. Statü ve sözleşme temellerine dayalı çalışma ilişkisi sistemleri geleneksel olarak içerdikleri hak ve ödevler ile üyelerine sağladıkları yarar ve güvenceler bakımından birbirinden belirgin çizgilerle ayrılmaktadır. Bu yüzden çalışma dünyasının genel olarak iki büyük istihdam ve sosyal koruma sistemine bölünmüş olduğu kabul edilir. Bu sistemin ilkinin, özü statüde bulunan kamu görevliliği sistemi diğeri ise özü toplu sözleşme ve iş yasalarında bulunan özel kesim sistemi oluşturur.

Statü ya da sözleşmesel çalışma ilişkisi kamu hukuku özel hukuk ayrımına ve çalıştırmanın niteliğindeki farklılığa dayandığı söylenebilir.

### **1.8.1 Statüsel Çalışma İlişkisi Sistemi**

Gülmez, statüsel çalışma ilişkisi sisteminden bağımlı çalışanlardan ımına ve çalıştırmanın niteliğindeki farklılığa dayandığı söylenebilir. İlişkisi sistemi. Bu iki sistem arasındaki ifade etmektedir.

Gazier, statü kavramının iş hukuku açısından kamu görevlilerinin özerkliğini anlattığını belirtmektedir. Bu görüşe göre kamu erkiyle donatılan ve kendisini kamu hizmetlerine adayan kamu görevlisinin, özel işletmelerin işverenine hizmet eden ücretlilerden farklı olarak, iş hukukundan bağımsız, ayrı bir kurallar bütününe yani özerk bir yönetim hukukuna bağlı tutulması gerekir. Diğer açıdan statü kamu görevliliğinin otoriter ve hiyerarşik yönünü anlatır. Bu anlamıyla statü sözleşme kavramının karşıtıdır. Statüyü oluşturan kurallar bütünü kamu erkinin tek yanlı olarak üretilir (Gülmez,1990:134). Statü kapsamına alınan kişiler ile kamu erki arasında herhangi bir görüşme ya da tartışmaya konu olmaksızın hazırlanan ve aynı şekilde değiştirilebilen kurallardan oluşur. Statü düşüncesi, kamu görevlisi yönünden çalışma koşullarını özgürce tartışma olanağı bulunmadığını ve devletin kamu görevlilerine uygulanan kuralları tek yanlı üretip değiştirebileceğini belirtir. Statü, çalışma ilişkisi ve koşulların belirlenmesi açısından son sözün hiyerarşik otoriteye bırakıldığı hukuksal eşitsizlik durumunu anlatan bir kavramdır.

Statü, kariyer ilkesine dayalı kamu görevliliği sisteminin temel özelliklerinden birisini oluşturmaktadır. Statü kamu görevlilerinin, ücretlilerin hak ve

ödevlerine benzemeyen hak ve ödevleri bulunan, ayrı sorumlulukları bulunan ve özel güvenceden yaralanan kişiler olduğunu anlatır. Yasa ya da başka metinlerle düzenlenen statüsel durum, sözleşmesel durumun içermediği güvenceler sunar(Piquemai,1973:71)

Statü çalışma ilişkisi sisteminin bazı belirgin özellikleri vardır. Her şeyden önce statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlilerinin iş hukuku kurallarından ayrı, özerk hukuksal bir rejime bağlı tutuldukları bir sistemdir. Kamu görevlilerinin kendine özgü kurallarını belirleyen bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin belirgin diğer özelliği ise eşitsizlik temeli üzerine kurulmuş olmasıdır. Kamu erki tek yanlı olarak hareket etmekte ve son sözü her zaman kendine saklamaktadır. Bu yüzden statüsel çalışma ilişkisi sistemi, kamu görevlisi ile devlet arasındaki çalışma ilişkisinin kurulması, içerik ve yapısını düzenleyen kuralların üretilmesi yönünden otoriter bir sistemdir. Statüsel çalışma ilişkisinin diğer bir özelliği kamu gücüne tanınan otorite ile kamu görevlilerine tanınan hak ve güvenceler arasında bir denge oluşturmak amacındadır. Ama sistemin kuramsal olarak gerçekleştirmek istediği bu denge, tek yanlı ve otoriter bir yöntemle kurallar oluşturacağından, son noktada devletin istediği türden bir denge olacaktır(Gülmez,1990: 135).

### **1.8.2 Sözleşmesel Çalışma İlişkisi Sistemi**

Sözleşmesel çalışma ilişkisinden bağımlı çalışanlardan işçi niteliği taşıyanların çalıştıranla ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü anlatılmak istenilmektedir. Bu sistem, özellik ve öncelikle bir özel işverenin otoritesi altında çalışma yapan kimseler için söz konusudur. Sözleşmesel çalışma ilişkisini statüsel çalışma ilişkisinden ayıran şey sözleşme özgürlüğüdür. İşçi ve işveren arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinde tarafların özgür iradeleri temel ve en üstün kaynaktır. Bu ilkenin sonucu olarak, çalışan ile çalıştıran arasındaki iş ilişkisini kuran ve düzenleyen sözleşmenin bağitlanmasında tarafların özgür iradeleri dışında hiçbir etkenin rol oynamaması gerekir. Sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi günümüzde sözleşme özgürlüğü ilkesinin toplu düzeyde işlediği bir sistem niteliği kazanmıştır. İş ilişkilerinin bireyselden toplu düzeye aktarılarak daha özgür ve demokratik bir sisteme dönüşmesi, sanayi devriminden bu yana işçi sınıfının vermiş olduğu çetin mücadele sonucunda gerçekleşmiştir. Statüsel çalışma ilişkisinden farklı olarak

sözleşmesel çalışma ilişkisi daha demokratik nitelikler barındırır. Çünkü çalışma ilişkisi ve koşulları özgür ve eşit tarafların iradesinden kaynaklanan kurallarla düzenlenmektedir(Gülmez, 1990:137).

Statüsel ve sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemleri arasında özellikle ikinci Dünya Savaşı sonrasında sistemler arasında etkileşim geçişme olgusundan söz edilebilir. Çalışan ve çalıştıran arasındaki bağımlı çalışma ilişkisi ve koşulların bağlı olacağı kurallar bütünü belirlenmesi konusunda oluşturulmuş bu sistemler, yeni bir değişim sürecine girmişlerdir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında belirginleşen bu evrim, sözleşmesel ve statüsel çalışma ilişkisi sisteminde karşılıklı ve çift yönlü bir etkileşime sebep olmuştur. Geleneksel olarak statüsel çalışma ilişkisine özgü olduğu düşünülen ve tarihsel olarak da bu sistem içinde doğan ve gelişen kimi kurum ve güvenceler sözleşmesel iş ilişkisi sistemine aktarılmaya başlanırken, işçi niteliği taşıyan bağımlı çalışanların sözleşmesel çalışma ilişkisi sistemi içinde sahip oldukları kimi sosyal hak ve özgürlükler, statüsel çalışma ilişkisi sistemi içindeki kamu görevlilerini de kapsayacak bir yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Kısacası statüsel çalışma ilişkisi içinde biçimlenen iş güvencesi ve emeklilik gibi öge ve kurumlar sözleşmesel sisteme, buna karşılık temelde işçi sınıfının kazanımları olan sendika, toplu pazarlık ve grev hakları da statüsel sisteme aktarılmaya başlanmıştır. Böylece şekillendikleri düşünsel temel ve sahip oldukları kurum ve öğeler yönünden geleneksel bağlamda birbirine zıt ve uzlaşmaz nitelikte gözükken iki çalışma ilişkisi sistemi arasındaki sınırın eskisi kadar kalın çizgilerle belirgin olduğunu söylemek olanaklı değildir. Dayandıkları düşünsel temel ve ilkeler yönünden birbirinden belirgin biçimde ayrılan ve bunun sonucu olarak da farklı hukuksal kurallarla çevrilen bu çalışma ilişkileri sistemleri arasında bir etkileşim ve geçişme söz konusudur. ( Gülmez,1990:138). Belli bir devlet ve yönetim anlayışını simgeleyen statüsel çalışma ilişkisine özgü kimi kurum ve öğelerin sözleşmesel sisteme, değişik düşünce ve ilkelere dayanan sözleşmesel iş ilişkisi sisteminin evrimi boyunca kazanılan bazı hak ve özgürlüklerin de statüsel sisteme sızmasından söz edilebilir.

Statüsel çalışma ilişkisi ve sözleşmesel çalışma ilişkisinin yakınlaşması ILO tarafından 1970 yılındaki konferansında saptanmıştır. II.geçişme olgusundan söz edilebildiği raporunda kamu görevlilerinin tabi olduğu çalışma ilişkileri sisteminde değişiklikler meydana geldiği, dünyanın birçok bölgesinde kamu görevlilerinin

çalışma koşullarının belirlenmesine katılımı konusunda daha geniş bir eğilimin biçimlenmeye başladığı saptanmıştır.

Çalışma ilişkileri sistemindeki değişim ile birlikte kamu görevlilerinin toplu eylem hakkından faydalanmaları noktasında sınırlayıcı bir bakış açısı sendikal hakların evrenselleştiği günümüz dünyasında çok geçerli olmayacaktır. Sendikal hakların grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde bütünselci bakış açısının çalışma hukukunun tüm öznelerini kapsamaması gerekmektedir. Ancak kamu görevlilerinin “akların evrenselleştiği günümüz dünyasında çok geçerli olmayacaktır. Sendikal hakların grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde bütünselci bakış açısının toplu eylem hakları çok geniş bir kategorideki kamu görevlisi için yok sayılmaktadır. Sendikal hakların grev ve toplu pazarlığı da kapsayacak bir şekilde ile birlikte çok geniş ve zengin bir içtihat meydana gelmiştir. Bu içtihatlarla birlikte grevi de içeren toplu eylem hakkı kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu bağlamda bu evrensel ve bölgesel nitelikteki belgelerin taraf olan ülkeler için bu durum önemli bir etki yaratmaktadır. Ulusal yasal düzenlemelerde kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı reddedilmiş olsa dahi bu hak uluslararası çalışma hukuku bağlamında kabul edilmiş ve sendikal hakların bütünselliğine yeniden vurgu yapılmıştır. İkinci bölümde uluslararası çalışma normlarında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının düzenlenişi ele alınmıştır.

## **1.9 Kamu Görevlisi**

Kamu hizmetinin yürütülmesinde birçok unsur yanında çalışana da ihtiyaç duyulmaktadır. Hizmetin temel yürütücüsü emektir. Kamu görevlileri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve yurttaşlara sunulmasında herhangi bir biçimde payı olan bütün gerçek kişileri kapsar. Kamu hizmeti, tek bir tür görevli tarafından değil farklı türden görevliler eliyle yürütülür. Farklılaşmış statüye bağlı olan bu kişilerin bütünü kamu görevlilerini oluşturur (Arslan,2012: 4).

Kamu personeli, kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, iş gören, kamu çalışanı, kamu emekçisi gibi farklı kavramlar zaman zaman

birbiri yerine kullanılmaktadır. Kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda “personel” olarak çalışanlara, kamu otoritesini kullanarak “iş gören” kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilmektedir. (Aymangüler,2005:62).

Bir kamu kurumunda herhangi bir biçimde istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli tüm çalışanlarla, örneğin bakan, belediye başkanı, yerel meclis üyeleri gibi buldukları göreve seçim yoluyla gelenler kamu görevlisi olarak adlandırılabilirler. Kamu personeli terimi daha açık bir içeriğe sahiptir. Bir kamu kurumunda seçimle değil atama işlemiyle istihdam edilenleri anlatmaktadır.

Aymangüler’ e göre kamu personeli kamuda istihdam edilenlerin tümü olarak tanımlanabilir. Memur, kamu personeli ve kamu görevlisi halkalarının en küçük halkasını ya da çekirdeğini meydana getirmektedir. Varlığı kamu otoritesi ile bütünleşmiş, kariyere bağlı kesim aklı gelmektedir. Kavramlara ilişkin sınır ve belirsizlikler her ülke yönetiminin tarihsel gelişimi ve kamu hizmetlerinin örgütleniş biçimlerine göre farklılık göstermektedir (Aymangüler,2005:64).

Tanımda olduğu kadar uygulamada farklılıklar söz konusudur. Almanya’da merkezi ve yerel yönetimde istihdam edilen kamu personeli iki sınıfa ayrılmıştır. Beamte, devlet idaresini temsil eder ve kariyer sistemine bağlı kişilerdir. Kamu hizmeti beamte adı verilen kamu görevlileri tarafından yürütülmekte ve beamteler mutlak iş güvencesine sahiplerdir. Angestellte ise, kariyer sistemi dışında istihdam edilen diğer bir grubu meydana getirmektedir. İngiltere’de kariyer sistemine bağlı çalışan ve dar anlamda kamu görevlisi olarak istihdam edilen grup civil servant olarak adlandırılmakta, bu statü dışında çalışanlar ise public servant ( kamu personeli) olarak anılmaktadır (Aymangüler,2005:21).

Kamu görevlisinin varlık nedeni yürütmekle yükümlü olduğu görevin niteliğinde gizlidir. Kamu yönetiminin hedefi toplumsal ihtiyaçları karşılamaktır. Kamu personelinin varlık nedeni bu hedefleri gerçekleştirmektir ki hedefleri gerçekleştirme, kamu kudretini kullanma gücüne sahip olmak demektir. Aymangüler’e göre bu güç devlet adına, kamu görevlisi tarafından kullanılır. Bu durum kamu görevlisine kendisine özgü bir yapı kazandırmaktadır. (Aymangüler,2005: 74) Kendisine özgü bir yapıya sahip olan kamu görevlisi, devlet



otoritesi adına hizmet gördüğü ve bu özel durumu dolayısıyla kamu otoritesine karşı bir duruş sergilemesine tereddütlü bir şekilde yaklaşılmaktadır.

Hobbes kamu görevlisinin devletin kişiliğini belirli bir alanda temsil etme yetkisi ile egemen tarafından istihdam edilen kişi olduğunu belirtmiştir. Egemen, doğal ve kamusal olarak iki kişiliği temsil etmektedir. Hobbes' a göre kamu görevliliği, kamu hizmetlerini görenleri kapsar, bunlara destek hizmetleri gören yardımcıları bu kapsama girmez.

Hobbes kamu görevlisini, günümüzde memur olarak adlandırılan ancak bunların içinde yalnız karar alma yetkisine sahip kılınmış olanlarla sınırlandırılmıştır.

Hobbes kamu görevini çeşitli kesimlere ayırmıştır. Buna göre genel yönetimden görevli kamu görevlileri: Kamu görevlilerinin bir kısmına ülkenin bir bölümünün ve genelinin yönetim sorumluluğu verilmiştir. Bu tür kamu görevlileri devlet mekanizmasını harekete geçiren, onu etkin kılan bir özelliğe ve öneme sahiplerdir. Özel yönetimden görevli kamu görevlileri, diğer kamu görevlilerinin yönetiminden sorumludurlar. Bu kamu görevlileri temsilci kişiliğe hizmet ederler ve devletin emrine aykırı olarak veya onun izni olmaksızın hiçbir şey yapamazlar, ayrıca devlete siyasal sıfatı içerisinde hizmet ederler. Silahlı kuvvetler, önemli bir kamu görevlisi grubunu temsil etmektedir, ancak, silahlı kuvvetler içerisinde komuta yetkisi olmayan bir asker devlet için savaşsa dahi devleti temsil etme, kamu görevlisi olma özelliğine sahip değildir. Halkı eğitenler, yargı ve icra görevi olanlar da kamu görevlisi sayılmaktadır. Yargı görevi olanlar, mahkemede egemenin kişiliğini temsil etmekte ve onların verdiği hüküm egemenin hükmü olarak kabul edilmektedir. (Hobbes, 2005:184).

Hegel, hak ve vazifenin devletin kendi varlığında birleştiğini ifade etmektedir. Devlet hizmeti, bireysel ve keyfi tatminlerin feda edilmesini ve bunların sadece görevin yerine getirilmesiyle elde edilmesini mümkün saymaktadır. Birey ile görev birbirinde kaynaşmaktadır. Devlet görevlisi, iki taraflı rıza ve karşılıklı taahhülle girmesine karşın aradaki ilişki sözleşme ilişkisi değildir. Devlet görevlisi, bu ilişkiye bir defaya özgü geçici bir hizmeti yerine getirmek üzere girmemekte, tüm maddi ve manevi çıkarlarını bu duruma bağlamaktadır (Hegel,1991:205).

Weber'e göre ise kamu görevliliği bir meslektir. Bunun ilk koşulları arasında, insanın uzun bir süre için tüm çalışma kapasitesini gerekli eğitimleri almak ve çeşitli sınavlarda geçmek yer alır. Kamu görevlisi konumunun, doğası gereği bir görev niteliğindedir. Özgür iş sözleşmesinde olduğu gibi eşit bir hizmet takası olarak kabul edilmez. Özel sektör de dâhil bir işe girmek geçim güvencesi karşılığında sadık bir yönetim gösterme taahhüdünde bulunmak demektir. Kamu görevlisinin bağlılık duygusu kişilere yönelik değil işlemlere yöneliktir. Weber'in bürokrasi anlayışında kamu görevlileri yönetilenlere göre farklı bir sosyal yapıya sahiptir. Memurların sosyal konumu emredici kurallar ve yasalarla düzenlenmektedir.(Gerth, Mills, Yıl: , s. 194) İster özel bir büroda ister bir devlet dairesinde çalışsın çağdaş memur, yönetilenlere kıyasla ayrı bir sosyal itibar kazanmak ister ve genellikle de bunu elde eder. Kamu görevlisinin ömür boyu iş güvencesi vardır. Hukuki ya da fiili iş güvencesi artık görevlinin hakkı olarak görülmektedir. Memur kamu hiyerarşisi içinde kendine kariyer edinmeye girişmiştir (Gerth,Mills, 1993:202).

Mesut Gülmez'e göre geleneksel anlayışta kamu görevlisi, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getirir ve devletin otoritesini temsil ettiği için sözleşme hukukuna değil statü hukukuna bağlıdır. Memurların bağlı olduğu hukuk dalı İş hukuku alanındaki sözleşme özgürlüğü ve eşitlik ilkeleri yerine tek yanlılık ve eşitsizlik ilkelerinin geçerli olduğu yönetim hukukudur. İstihdam biçimleri ve hukuksal plandaki bu ayırım yumuşatılmış olmakla birlikte hala varlığını devam ettirmektedir (Gülmez ,2008: 7).

Kemal Gözler'e göre kamu görevlileri, kamu hizmetinin insan unsurudur. Kamu görevlilerini, sadece devletin bir ögesi olarak görmek, kamu görevlilerinin edilginleştirir. Gözler'e göre "kamu görevlilerine ilişkin bir sorunun çözümünde iş hukuku ilkelerinden faydalanılamaz. İşçilere ilişkin bir sorunun çözümünde de kamu görevlileri hukukundan faydalanılamaz. İş hukukunun kurum ve kavramlarını kamu görevlileri hukukuna uygulamaya kalkmak kamu hukuku ile özel hukuk arasındaki farktan habersiz olmak anlamına gelir(Gözler, 2009: 625).

### **1.9.1 Devlet ve Kamu Görevlisi**

Yönetim karşısında bireyin bir takım hakları vardır. Haklara bir biçimde inancı olan hemen hemen herkes, kişinin siyasi, ekonomik veya sosyal herhangi bir

konuda düşüncesini ifade etme hakkına sahip olduğunu düşünür ve bu yönetim tarafından korunması gereken önemli bir haktır. “ En iyi devlet en az yöneten devlettir.” Devlet en iyi ihtimalle çıkarlara uygun bir araçtan fazlası değildir, fakat çoğu devlet bu görevini yerine getirmekten kaçınır. Adil olmayan yasaların var olduğundan bahsedilebilir. Özellikle emek ile ilgili adil olmayan yasal düzenlemeler devlet eliyle meydana getirilmektedir. Örneğin Türkiye’de kamu görevlilerinin ulusal yasal düzenlemede grev hakkının tanımlanmamış olması sendikal hakların bütünlüğüne gölge düşüren adalet ve eşitlikten uzak yasal düzenlemeler olarak düşünülebilir. Adil olmayan yasal düzenlemeler karşısında bireyler ne yapabilir. Thoreau’ya göre eğer adaletsizlik, devlet denen makinenin içindeki zorunlu sürtünmelerden birisiyse, bırakın devam etsin, belki zamanla bir şeyler düzelir. Devlet, bireyi tüm otoritesinin ve iktidarının kaynağı olan, daha yüksek ve bağımsız bir güç olarak tanımadıkça ve ona uygun bir şekilde davranmadıkça, gerçek anlamda özgür ve aydın bir devletten söz edilemez. (Thoreau,2014: 20).

Yunan pratiğindeki demokraside, vatandaşlar kendilerini tümüyle kamu hizmetine vermek zorunda kalmışlardır. “ Vatandaş, savaşta kanını, barışta da zamanını bütünüyle devlete vermek zorunda kalmış, kamu hizmetlerini savsaklamaya sebep olmasın diye bu konuda kendisinden hiçbir mazaret kabul edilmemiştir (Sartory, 1993:305).

Devlet ile bireyin hakları arasında denge kurulması önemlidir. Bu dengenin kurulmasında iki modelden söz edilebilir. İlk modele göre bireyin hakları toplumun talepleri arasında bir denge kurulmasını önerir. Örneğin yönetim, ifade özgürlüğüne adaletin tanımlandığından daha dar bir tanımla tecavüz ederse bu durumda bireye haksızlık etmiş olur veya yönetim bir hakkı adaletin gerektirdiğinden daha geniş anlamada tanımlarsa, toplumu bir genel çıkardan yoksun bırakarak aldatmış olur. Genel iyi ile kişisel hakları dengelemek için yönetim orta yoldan ilerlemelidir(Dworkin, 2007: 240).

Yönetim karşısında sahip olunan haklar, Tanrı’nın bir armağanı değildir. Bir hakkın insanın elinden alınması, onu insan topluluğunun tam bir üyesi olmakla uyuşmayan bir muamele biçimi olur. Böyle bir muamele, bir insana insandan daha aşağıymış gibi davranmak ya da diğer insanlardan daha az ilgiye değermiş gibi

davranmak anlamına gelir. Bu durum insanların eşit haklara sahip olduğu anlayışından uzaklaşılmasına sebep olur. Birinci model, toplumun haklarının, kamu yararının bireylerin hakları ile karşılaştırma yanlısına dayanmaktadır İkinci model ise bir hakkın sınırlandırılabilmesi için zorlayıcı bir nedenin varlığını şart koşar (Dworkin, 2007:242).

Kamu görevlisi, kamu hizmetinin insan unsuru mudur, devletin bir ögesi mi yoksa işçi sınıfının bir parçası mıdır? Kamu görevlisi, kamu hizmetinin insan unsuru olmasının yanı sıra devletin de bir ögesi olarak düşünülmektedir; ancak, devletin bir ögesi olarak düşünülmesi kamu görevlisinin de emekçi olduğu gerçeğini göz ardı edilmesi anlamına gelmez. Kamu görevlisi, emekçi sınıfının ayrılmaz bir parçasıdır (Arslan, 2012:44).

Kamu görevlilerini sadece devletin bir ögesi olarak görmek, tarihin dinamiğinin emek olduğu gerçeğine sırt çevirmek anlamına gelir. Emekçinin kamu ya da özel sektörde çalışıyor olması özünde emekçi olduğu gerçeğini değiştirmez. Kapitalist üretim biçiminde bir emekçi olarak memurun ürettiği artık değer, devlet tarafından çekilir. Devlet bu artık değeri kapitalist sınıf adına memurdan çeker. Memurla bu anlamda kapitalist sınıf için çalışan işçi arasında bir fark yoktur. Bu artık değerden kapitalist sınıf faydalanır. Memurun maaşı, kapitalistlerin işçiden çektiği artık değerden devlete ödediği vergi üzerinden ödenir. Bütün olarak bakıldığında, kamu görevlisinin işçilerin el konulan artık değerinden dolaylı olarak geçindiğini ifade edilebilir; ama kamu görevlisinin artık değerine dolaylı olarak kapitalist sınıf el koymaktadır (Arslan, 2012: 47).

Feodal üretim biçiminde siyasal ve iktisadi alanın birlikteliği sonucu olarak, memur siyasal güçle toplumsal artığa el koyan feodal beyin yanında, toplumsal artıktan geçinmiştir, böylece memur sömürüye ortaktır. Memur egemen sınıfın ortağıdır ve memurun egemenle ilişkisi, toplumsal artığı paylaşmanın bir sonucu olarak, kişisel güven ve sadakat üzerinde yükselmiştir.

Feodal üretim biçiminden kapitalist üretim biçimine geçişte ortaya çıkan mutlakçı devlette, memurluk sistemi feodal düzenden farklılaşmış; ancak, bütünüyle kapitalist üretim biçimindeki niteliğine kavuşamamıştır. 1980 sonrası post fordist

aşamada, üst düzey bürokratlar toplumsal olarak egemen sınıfa yaklaşmış, alt ve orta düzey kamu görevlileri ise işçi sınıfıyla benzeşmeye başlamıştır(Arslan, 2012: 46).

Devletin emek sürecindeki ilişkisinde üstlendiği rol, kamu görevlisinin gerçekleştirebileceği eylemlerin sınırını çizebilir. Devletin emek sürecindeki örgütlenmesiyle ilişkisini farklı biçimlerde ve farklı araçlarda tanımlamak mümkündür.

Devlet emek sürecinde farklı görünümde ortaya çıkabilir. Devlet üretim noktasındaki düzenleyici, denetleyici ve müdahaleci varoluşuyla “baba devlet” rolünü üstlenir. Kamu sektöründe üretim ve hizmetlerin örgütlenmesinde doğrudan işveren rolüyle “patron devlet” ve devleti yine kamuda ancak işveren değil, denetleyici rolünde “ amir devlet” olarak görülebilir. Baba devlet rolünde, devletin farklı araçlarla üretim noktasına, fabrikaya müdahalesi bu kapsama girer. Bu müdahale baskıcı bir nitelik taşıyabilir ya da devlet egemenliğini dolaylı bir şekilde sürdürebilir. Devletin bu rolü hem sürecine doğrudan yansıyan yasal düzenlemeler gibi düzenleyici mekanizmalarla hem de emeğin yeniden üretimini sağlayan koruyucu dengeleyici müdahaleleri içerir (Özoğlu, 2003:47).

Devletin doğrudan işveren işlevi gördüğü kamuda, sektörün üretim ilişkilerinin kapitalist karakteri özel sektörde olduğu gibi belirgin değildir. Dolayısıyla emek süreçlerinin de kapitalist niteliği muğlaklaşmıştır. Diğer bir noktada kamu çalışanlarının sınıfsal konumları, kamu sektörünün üretim ilişkilerinin kapitalist karakterinin özel sektörde olduğu gibi belirgin olmayışı ve devletin işveren rolü dolayısı ile belirgin bir nitelik taşımamaktadır (Carter, 1997:66)

Devlet işveren olmasına rağmen “patron” olarak algılanması zorluklar içermektedir. Kamudaki emek sürecinde hem ihtiyaca yönelik bir değer üretimi söz konusudur, hem de aynı süreç sermaye birikiminin güvencesini sağlamaktadır. (Özoğlu,2003: 46). Kamudaki emek süreci kapitalist ilişkilerden bağımsız değildir ve bu süreç sonunda üretilen değer karşılığında ihtiyaçlar kapitalist ilişkilerle belirlenmektedir. Bu bağlamda işçilerin sahip olduğu haklardan kamu görevlilerinin de sahip olması gerekir. Devlet için çalışmanın ortaya çıkardığı emek süreçlerinin kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır. Kamu yönetimindeki emek süreci kapitalist bütün ile bağlantısı söz konusudur; ancak, memurluk statüsünde emek sürecinde

hizmetin güvencesi ve sürekliliği ön plandadır. Devletin asli görevlerini yerine getiren emek süreçleri ülkenin gereksinimlerine ve bu hizmetin sürekliliğine göre örgütlenmekte, temelinde bu süreçlerin güvence altına alınması yer almaktadır. Devletin bu noktadaki rolü patronluktan çok amirliğe kayar(Özoğlu, 2003: 47).

Kamu hizmetinin insan unsuru olarak nitelenen kamu görevlilerine yönelik kısıtlayıcı ve engelleyici bakış açısı, kamu görevlilerini emek sürecinin dışına iterek, onları farklı bir konuma yerleştirmektedir. ( Zomeren, Iyer, 2009: 645-647). Bu haliyle emeğin görünmeyen yüzü olması istenilen kamu görevlileri işverenin devlet olması çelişmesini yaşamaktadırlar.

Kamu görevlilerinin sendikalaşması ve sendikal haklarını kullanması çok ciddi itirazlarla karşı karşıya kalmıştır. Kamu görevlilerinin sahip oldukları statü ve bu statünün yüklediği sorumluluklar aslında kamu görevlilerini olumsuz bir durum içine sokmaktadır. (Pauliat,1998:268).

Kamu görevlilerinin üstlendiği görevlerinin özelliğinin doğal bir sonucu olarak “idari hiyerarşiye karşı onun iyi niyetli koruyuculuğuna cevaben bir bağlılık ödevi taşıması” gerektiğini belirtiyordu. Ayrıca memurların görevine olan bu sadakat ve bağlılığı, grev hakkı gibi hükümete rakip her türlü örgüt ve kuruluşa üye olma durumu ile de açıkça bağdaşmayacağı gibi itirazlar vardır. (Ünal, 2010: 69).

Kamu görevlileri ve işçiler, “çalışan” kavramı altında toplandıklarına ve kamu görevlilerinin işçiler gibi emek sürecinin bir parçası olduklarına göre her ne sebep gösterilirse gösterilsin, işçilere sağlanan haklardan kamu görevlilerinin de faydalanması engellenmemelidir. Üretim hattında sadece işçileri ve onların sendikalarını kapsayan grevde, kamu kesiminde ise bir tarafta kamu çalışanları ve örgütleri varken diğer tarafta da patron konumunda devlet yer almaktadır (Eylert, Schinz,2013:4).

## İKİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI ÇALIŞMA HUKUKUNDA TOPLU EYLEM HAKKI

Bu bölümde kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının uluslararası hukuktaki dayanakları incelenecektir. Uluslararası çalışma hukukunun dayanakları bağlamında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili tutumları evrensel ve bölgesel kaynaklarda yer almaktadır. Bölgesel ve evrensel kaynaklar ve bu kaynakların denetim organları sayesinde grev hakkı ve özelinde kamu görevlileri bakımından zengin bir içtihat oluşmuştur. Uluslararası çalışma hukukunun temel varsayımları içinde sendikal hakların bütünselliği yer alır. Sendika özgürlüğü, toplu eylem ve grev hakkı bölünmez bir bütünü meydana getirmektedir. Bu bölüm uluslararası çalışma hukukunda toplu eylem hakkı ve özellikle kamu görevlileri açısından değerlendirmelerin olduğu bir bölümdür.

Bu bağlamda ele alınan kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ulusal ve uluslararası hukukta geçmişten günümüze tartışmalı bir konu olmaya devam etmiştir. Kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı uluslararası çalışma hukukunun kaynaklarında farklı yoğunlukta ele alınmaktadır.

Uluslararası çalışma hukukunun dayanaklarında toplu eylem hakkı ve özelinde grev hakkı ile ilgili düzenlemelerinin tanınması dalgalı bir seyir göstermiştir. Ancak bu tanınma süreci, çok kolay ve çabuk bir şekilde gerçekleşmemiştir. Sendikal hak ve özgürlüklerin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile bir bütün olduğu ve tüm çalışanların bu kapsam içinde yer alması ile ilgili tartışmalar sorunlu alanlardan birisidir (Tenggren, 2011:12). Bu hakların uluslararası sözleşmelerle korunması tartışması yirminci yüzyılın ortalarından beri devam etmektedir. ILO kurulduktan sonra hız kazanan bu eğilim, İkinci Dünya savaşı sonrası kabul edilen sözleşmelerle daha somut hale gelmiştir.

Uluslararası insan hakları sözleşmelerinde toplu eylem hakkı ve toplu eylem biçimleri farklı yoğunlukta ele alınmıştır. Örneğin grev hakkı ve özellikle kamu görevlilerine bu hakkın tanınması ile ilgili içtihatların meydana gelmesinde uluslararası çalışma hukukunun kaynakları eşgüdümlü bir tavır sergilememişlerdir.

Uluslararası Çalışma Örgütü daha erken dönemde kamu görevlilerinin grev hakkı konusunda vermiş olduğu kararların İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi erken dönemde kararlarında büyük farklılıklar vardır. Örneğin ILO sendikal hakların bütünselliğine vurgu yaparken İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin bu yöndeki kararlarının 2000'li yılların ortasında benzerlik göstermiştir. Bu bağlamda sendikal hakların bütünselliği fikrine İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi daha geç bir dönemde ulaşmıştır.

Çalışanların grev hakkı uluslararası çalışma hukukunun uzun yıllardır temel konularından birisi olmuştur. Toplu eylemin bir biçimi olarak tanımlanan grev hakkı gücün çalışan ve işveren arasındaki dağılımın bir yansıması olarak bireylerin hak ve menfaatlerinin korunması için önemlidir (Ovunda ve Okene, 2009:553).

Uluslararası çalışma hukukunun bakış açısındaki farklılık denetim organlarının verdiği kararlar ile açıkça görülmektedir. Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütlerinin bakış açıları eşgüdümüğü ile grev hakkı ile ilgili oluşturmuş olduğu içtihatlarındaki benzer noktayı İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi 2000mektedir. Örneğin ukunu meydana getiren aktörlerin bakış açıl

Sendikal hak ve özgürlükleri grevi de içeren toplu eylem hakkı ile bölünmez bir bütünü meydana getirdiği yaklaşımı ve bu hakkın tüm çalışanlara tanınması fikri sendikal hakların evrensel olduğu vurgusunu temellendirmekte, ulusal mevzuat ile uluslararası mevzuat arasındaki uyumsuzluk sorunlarını en aza indirme konusunda önemli yapı taşlarından birisidir. Ülkelerin mevzuatları ile uluslararası hukuk arasında uyumlu bir ilişki olmalıdır. Uluslararası çalışma hukukunda sendikal hakların evrenselliğine vurgu yapılmıştır Sendikal hakların evrenselliğine doğru gidilen yolda uluslararası çalışma hukukunun kaynaklarının tümü sendikal hakları şekillendirici bir işlev görmüştür.

## **2 ULUSLARARASI ÇALIŞMA HUKUKUNDA TOPLU EYLEMİN HUKUKİ DAYANAKLARI**

Uluslararası çalışma hukukunun evrensel ve bölgesel kaynaklarından söz edilebilir. Hukuksal bakımdan bağlayıcı, çok taraflı bölgesel ve evrensel nitelikli birçok insan hakları belgesi vardır. Bu alanda Birleşmiş Milletler Şartı'ndan



başlayıp pek çok BM sözleşmeleri, bölgesel ve uluslararası örgütlerce oluşturulan ( ILO, Avrupa Konseyi v.b.) sözleşmelerini kapsayan geniş bir kaynak yelpazesi vardır (Gemalmaz, 1990:158).

Evrensel kaynaklar denildiğinde ilk akla gelen kuşkusuz ki sahip olduğu öncü rolü ile Uluslararası Çalışma Örgütüdür. Diğer kaynak ise Birleşmiş Milletlerdir. Uluslararası çalışma hukukuna yön veren evrensel kaynaklar, sözleşmeler ve denetim mekanizmaları yolu ile uluslararası çalışma hukukunun şekillenmesine katkıda bulunmuşlardır. ILO'nun öncülük ettiği ve denetim mekanizmaları aracılığı ile oluşmuş ve kabul görmüş bir uluslararası çalışma hukuku içtihadından söz edilebilir.

Bölgesel nitelikte ise Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği kaynakları ön plana çıkmaktadır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart ve bunların denetim organları uluslararası çalışma hukukunun gelişimine katkı sağlanmıştır. İnsan hakları alanında etkinlik gösteren bölgesel ve evrensel düzeydeki uluslararası çalışma hukukunu meydana getiren yargısal ya da yarı yargısal nitelikte organların daha çok vaka hukuku çerçevesinde somut uyuşmazlıkları çözüm amacıyla geliştirdikleri içtihatlar vardır. Bu açıdan uluslararası çalışma hukuku ile ilgili oluşan içtihatlarda evrensel ve bölgesel kaynakların birbiri ile etkileşimli olduğu söylenebilir.

Grev hakkını uluslararası hukukta evrensel düzeyde, açık bir biçimde tanıyan belge Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi olmuştur. Bölgesel düzeyde ise bu hakkı ilk kez açıkça kabul eden belge Avrupa Sosyal Şartıdır. ( ILO, Uzmanlar Komitesi,1983:201)( yeri değişecek)

## **2.1 Evrensel Dayanaklar**

ILO ve Birleşmiş Milletler uluslararası çalışma hukukunun evrensel kaynaklarıdır. Birleşmiş Milletlerin İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve İkiz Sözleşmelerinin sendikal hak ve özgürlükler açısından önemi büyüktür. ILO'nun onayladığı 87,98 ve 151 sayılı sözleşmelerin sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili olarak önemi büyüktür. Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi olarak adlandırılan denetim organları yoluyla ILO uluslararası çalışma hukukuna yön veren

zengin bir içtihat oluşturmuştur. ILO ve Birleşmiş Milletler ile Denetim Organlarının grevi de içeren toplu eylem hakkına bakışı bu bölümde ele alınacaktır.

### **2.1.1 Birleşmiş Milletler Kaynakları**

İnsan hak ve özgürlüklerinin geçmişi çok eskidir. Bu geçmiş Eski Yunandan Roma'ya kadar gitmektedir. İnsan hak ve özgürlükleri alanında önemli olan bu hak ve özgürlüklerin kuramsal alandan çıkıp uygulamalı alana girmesi ve etkili bir güvence sistemine kavuşturulmasıdır. İnsan haklarının korunması ve güvence altına alınması İkinci Dünya Savaşı'na kadar esas itibariyle bir iç hukuk sorunu olarak görülmüştür. 20 yüzyılın en önemli gelişmelerinden birisi bireyin ulusal hukuk öznesi olmasının yanı sıra, uluslararası hukuk öznesi durumuna gelmeye başlamasıdır. İkinci Dünya Savaşı'nın sonucu, insanın insan olarak değerini, insanlar arasındaki eşitliği reddeden görüşlerin yeniden ortaya çıkmaması için insan haklarına saygılı bir düzenin kurulması zorunlu görülmüştür. Bu yaklaşım, Birleşmiş Milletlerin kurulmasında da etkili olmuştur ( Gözübüyük ve Gölcüklü,2011: 4)

Birleşmiş Milletler, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan bir hükümetler arası örgüttür ve aslında Birleşmiş Milletler'in kurulması tarihsel bir dönemeçtir. Bu sürece ve örgütsel yapılanmaya damgasını vuran temel özellik İkinci Dünya Şavaşı galip devletlerinin, savaş öncesi ve savaş sırasında kurdukları birlik ve dayanışmanın savaş sonrasında da uluslararası düzlemde kurumsallaştırılarak devam ettirilme arayışıdır (Gemalmaz, 2012: 9).

30 Ekim 1943'de Moskova'da imzalanan bir bildirme ile SSCB, İngiltere, ABD ve Çin hükümetleri tarafından uluslararası barışın korunması amacıyla küresel bir örgütün kurulması için çağrıda bulunulmuştur. 25 Nisan 1945'de ise aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 52 ülkenin temsilcileri San Francisco'da bir araya gelerek 111 maddeden oluşan Birleşmiş Milletler'in Kurucu anlaşmasını onaylamışlardır (Birdişli, 2010:174)

Birleşmiş Milletler'in, kurucu antlaşmasının 1. maddesinde temel amacı belirtilmektedir. Buna göre Birleşmiş Milletler'in temel amacı uluslararası barış ve güvenliği korumak, uluslararası dostça ilişkiler geliştirmek, ekonomik, sosyal, kültürel gelişmeyi sağlamak ve insan haklarını korumaktır. Bu bağlamda insan

hakları ve temel özgürlüklerinin dünya çapında yerine getirilmesi ve güvence altına alınabilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmıştır (Dalar, 2015:207-234).

Birleşmiş Milletler Şartı ile ilk kez insan hakları açıkça uluslararası hukuka konu olmuştur. Birleşmiş Milletler'in ana organları Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Vesayet Konseyi, Genel Sekreterlik, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Uluslararası Adalet Divanı'dır. Bununla birlikte, Sosyal ve Ekonomik Konsey tarafından oluşturulan komite ve komisyonlar BM Şartı'nın 57. maddesi uyarınca, BM'ye bağlı tali organlar olarak kabul edilmektedir (Çalık,2015:1097 ).

Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen belgeler doğrudan çalışma ilişkileri ile ilgili değildir; ancak bu belge uluslararası sosyal politikanın ve çalışma hukukunun temel kaynakları arasında yer alır. Birleşmiş Milletler kapsamında sosyal hakların ve özel olarak sendikal hakların korunması için çeşitli sözleşmeler ve denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Bunlardan ilki 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, bir diğeri ise 1966 yılında kabul edilen Medeni ve Siyasal Uluslararası Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesidir. Bu sözleşmeler taraf ülkelere hukuki bağlayıcılık sağlamaktadır. İkiz sözleşmeler olarak bilinen Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Medeni ve Siyasal Uluslararası Haklar Sözleşmesi sendikal haklarla ilgili hükümler içermektedir. Bu açıdan ILO sözleşmeleriyle de uyum sağlamaktadır. Bu belgelerde çalışma ilişkilerine yönelik düzenlemelerin temel noktasını ILO sözleşmeleri meydana getirmiştir (Uçkan, 2013:24). Ama yine de Birleşmiş Milletlerin onayladığı sözleşmeler ve denetim organları aracılığı ile ihtiyaçları tam olarak karşıladığını söylemek zordur. Bunun en önemli nedenlerinden birisi olarak Birleşmiş Milletlerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin sosyal hakları yeterince açık ve net bir şekilde düzenlememiş olduğu ifade edilmektedir (Ulusoy, 2011: 245).

Birleşmiş Milletler'in insan haklarını koruma mekanizması sözleşme içi ve sözleşme dışı olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bu bakımdan Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri tanımış oldukları hakların korunması için ayrı denetim organlarının kurulmasını öngörmüştür. Yakınlara ve raporlara dayalı olan Birleşmiş Milletler koruma sistemi yargısal nitelik taşımamakta ve uyulması zorunlu bir sonuç

doğurmamaktadır. Birleşmiş Milletler'in denetim mekanizması aracılığı ile taraf ülkelerin sözleşmelerde geçen hükümlere uygun davranıp davranmadıkları değerlendirilmektedir. Birleşmiş Milletler'in şarta dayalı denetim mekanizması ve antlaşmalara dayalı denetim şeklinde iki farklı denetim mekanizması vardır.

Birleşmiş Milletler Şartı'na dayalı denetim usulleri uzun yıllar boyunca [Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu](#) bünyesinde faaliyet göstermiştir. Birleşmiş Milletler'in 43 üyesinden oluşan bu komisyonun görevi insan hakları konusunda uluslararası sözleşmeler hazırlamak, yapılan sözleşmelerin onaylanmasını özendiren çalışmalar yapmak ve dünyadaki insan hakları ihlallerine tepki göstermek şeklinde ifade edilebilir (Akıllıoğlu, yıl:177). Ancak Komisyon'a ilişkin eleştirilerin artması nedeniyle, [Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 60/251 sayılı kararıyla](#) 2006 yılında kurulan İnsan Hakları Konseyi Komisyon'un yerini almıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nca seçilen Birleşmiş Milletler Üyesi 47 Devlet'in temsil edildiği Konsey, her yıl on haftalık bir süreyle Cenevre'de toplanarak kendisine verilen görevleri yerine getirir. Konsey üyesi Devletler üç yıl için seçilirler ve ardıl dönemlerde Konsey üyesi olamazlar.

*İnsan Hakları Komitesi:* Bu komite Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi bağlamında bir denetim mekanizması olarak kurulmuştur. 90' a yakın taraf ülke tarafından seçilen 18 bağımsız uzmandan oluşan Komite Sözleşmeye taraf ülkelerin sözleşmenin gereklerini ne ölçüde yerine getirdiklerini denetlemekle görevlidir. Komite bu çalışmasını daha çok taraf devletlerin komiteye sundukları raporlar aracılığı ile yapmaktadır( Akllıoğlu,177).

*Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi:* Birleşmiş Milletlerin temel organlarından olan ekonomik ve Sosyal Konsey'e çalışmalarında yardımcı olmak üzere ve Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi kuralları uyarınca taraf ülkelere seçilmiş bağımsız uzmanlardan oluşan bir kuruldur. Bu kurul da taraf devletlerin düzenli raporları aracılığıyla çalışmalarını yapmaktadırlar (Akıllıoğlu,78).

Birleşmiş Milletler insan hakları sözleşmelerine taraf olan devletler, tüm bireylere bu sözleşmelerde yer alan hakları tanıma ve bu hakları etkili bir şekilde kullanabilmeleri için gerekli önlemleri alma yükümlülüğü altına girmektedirler.

Birleşmiş Milletler 2016’da yayınladığı “Barışçıl Toplantı ve Örgütlenme Hakkı” (Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association) raporunda çalışanların barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili haklarının gerçekleşmesinde koşulların önemli olduğu vurgusunu yapmıştır. Rapora göre çalışanların hakları yasalarca ve uygulamalar tarafından sistematik bir şekilde ihlal edilmektedir. Oysa ki sosyal haklar tüm diğer insan haklarının garantisini sağlamaktadır. Rapor, devletlerin uluslararası insan hakları hukukunun gereği olarak bu hakları sağlamaları gerektiğini ve aynı zamanda devletlerin bu konuda ulusal mevzuatlarında yaptıkları düzenlemeleri uluslararası hukuk ile de uyumlu hale getirmeleri gerektiğini vurgulamaktadır. Rapora göre devletler örgütlenme özgürlüğü, barışçıl toplanma hakkı gibi hakları koruma ve güçlendirme konusunda ve hatta çalışanlara asgari koşullarının sağlanmasında dahi çoğu kez başarısızlığa uğramaktadırlar. Bu bağlamda örneğin kamu görevlilerinin grev hakkını yok sayan ya da kısıtlı düzenleme ile kapsam dışında bırakan yasal düzenlemeler ile milyonlarca çalışanı kapsam dışında bırakarak bu haktan mahrum etmekte olduklarını rapor ayrıca belirtmektedir. Devletlerin bu konudaki başarısızlığı, çalışanların örgütlenme haklarını sınırlandıran veya güçsüzleştiren düzenlemeleri ve yasaları yapmış olmalarıdır (United Nations, General Assembly, 2016:3). Bu durum aslında bu hakların devlet eliyle de ihlalinin bir yansımasıdır.

### **2.1.1.1 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**

Uluslararası insan hakları belgelerinin temel taşlarından birisi olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin başlangıcı insan haklarının evrensel doğasını vurgulamaktadır. Bu haklar devredilemez, vazgeçilemez ve eşitlikçi haklardır. Bu hakların birbirine bağlılığı, evrenselliği ve bütünselliği ilk kez İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde belirtilmiştir (Demir, 2008: 219). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin insan haklarının bütünselliği ve bölünmezliğinin ilk belgesi olması bakımından önemi büyüktür. Evrensel ve uluslar arası ölçekteki bu belgede öngörülen bütünsellik, 1950’de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile bozulmuştur (Gülmez, 2009: 3).

1968 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde kabul edilen Tahran Bildirisi’nde 14 Haziran–25 Haziran 1993 tarihleri arasında Viyana’da uluslararası alanda insan

haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla toplanan ve 171 devletin temsilcisinin katıldığı İnsan Hakları Dünya Konferansı sonrasında kabul edilen Viyana Bildirisi'nde bütün insan haklarının “evrensel, bölünmez, karşılıklı olarak bağımlı ve birbirine bağlı” olduğu kabul edilmiştir (Öğütçü, yıl: 657).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insan haklarının bölünmezlik, bütünsellik ve karşılıklı bağımlılık ilkelerinin evrensel düzeydeki ilk belgesidir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de kabul edilen belgenin Türkiye tarafından kabulü 6 Nisan 1949'dur. Hukuki yönden bağlayıcılığı olmayan bu belge birinci kuşak geleneksel hak ve özgürlüklerin yanı sıra ikinci kuşak ekonomik ve sosyal hakların bazılarını da yer vermektedir.

Evrensel Bildirgede yer verilen hakların ve özgürlükler iki kategoride toplanmaktadır. İlk kategori klasik haklar kategorisine giren türdeki haklardır diğer kategori ise sosyo ekonomik ve kültürel haklar grubuna dâhil olan haklardır. Bu bakımdan Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi birinci ve ikinci kuşak olarak adlandırılan hakların ve özgürlüklerin de uluslararası düzleme taşınmasının temel ve öncül belgesidir. Serbest dolaşım ve yerleşim hakkı gibi haklar, bazı ülkelerin anayasalarında o dönemde düzenlenmemiş haklar olarak Evrensel Bildirgede yer almıştır. Evrensel bildiride hakların öznelere herkes olarak belirtilmiştir. Bildiriye rengini veren temel özellik, tüm insanları kapsadığı, bunu açıklamak üzere ise evrensel olduğu savıdır. 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirisinin taşıyıcı gücü insan onuru kavramı olmuştur. Bu kavram aracılığı ile toplumcu ve bireyci öğretiler, haklar ekseninde bir senteze ulaştırılmaya çalışılmıştır (Gemalmaz, 2012: 354,355).

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, sendikal hakları da kapsayacak şekilde tüm birçok sosyal hakka ilişkin sınırları çizen bir belge olmuştur. Evrensel bir belge olan bildirgeye göre herkesin barışçıl toplanma, dernek kurma ve derneğe katılma hakkı vardır. Hiç kimse bir derneğe katılmaya zorlanamaz. Bu düzenlemesi ile derneğe üye olma özgürlüğünü hem negatif hem de pozitif yönde güvenceye almaktadır. 23. maddesinde sendika hakkından ayrıca söz edilmiştir. 23/4 e göre “*Herkesin çıkarını korumak için sendika kurma veya sendikaya üye olma hakkı vardır.*” Sendikal haklar, temel insan hakları arasındadır. İnsan haklarının bölünmezlik, bütünsellik ve evrensellik ilkelerine ilk kez İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde yer verilmiştir

(Gülmez, 2007: 30) Ancak sendika hakkında pozitif sendika özgürlüğü düzenlenirken, negatif sendika özgürlüğüne yer verilmemiştir. Bununla birlikte 87 Sayılı ILO sözleşmesinde işverenin sendika hakkı düzenlenirken, Evrensel bildirmede buna yönelik bir düzenleme yoktur. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde sendika kurma veya üye olma hakkını getirirken toplu pazarlık ve grev hakkı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin kişisel ve siyasi haklar arasında bir denge kurulduğunu varsayan görüşler olmasına karşın bildirgenin sadece 5 maddesinin ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ayrılmış olması yüzünden bu dengenin olmadığını savunan görüşler de bulunmaktadır (Mbaye,1991:1050). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi herhangi bir denetim mekanizması önermemesine karşın sosyal ve ekonomik hakları ilk kez tanımlaması bakımından önemi ayrıdır.

#### **2.1.1.2 İkiz Sözleşmeler**

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin düzenlediği hak ve özgürlükleri daha etkin kullanmak amacıyla bir sözleşmenin kabul edilmesine karar verilmiştir. Ancak, sözleşme taslağının hazırlanması sürecinde üye devletler arasında medeni ve siyasi haklar ile sosyo ekonomik haklar arasında önemli ayrımlar çıkmıştır. Bu yüzden tasarlanan sözleşme birisi medeni ve siyasi hakları, diğeri ekonomik, sosyal ve kültürel hakları içermek üzere ikiye bölünmüştür (Uluslararası Sosyal Politika, 2015:144). İlk sözleşme Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi ikincisi ise Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesidir. Her iki sözleşme de 16 Aralık 1966' da Birleşmiş Milletler Genel kurulunda kabul edilmiştir. Bu iki belgenin özelliği kabul eden ülkeleri bağlayıcı niteliğidir. Bu iki sözleşme insan haklarının bölünmezliği, bütünselliği ve karşılıklı bağımlılığını da göstermiş olmuştur.

##### **2.1.1.2.1 Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe giren Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 22. maddesi sendikal hakları düzenlemektedir. Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin ifade özgürlüğünü açıklayan 19. maddesi, barışçıl toplantı hakkını savunan 21. maddesi ve sendika özgürlüğünü düzenleyen 22. maddesi birbiriyle bağlantılı haklardır. Düşünce ve ifade özgürlüğü, barışçıl bir

biçimde toplanma ve örgütlenme özgürlüğünü Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'ndeki siyasi hakların özünü oluşturmaktadır (Hanski, Scheinin,2005:377).

*Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 22. maddesi:*  
*“Örgütlenme özgürlüğü*

*1. Herkes başkalarıyla bir araya gelerek örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak, kendi menfaatlerini korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkını da içerir.*

*2. Bu hakkın kullanılmasına ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin, kamu düzeninin (order public), genel sağlık veya ahlâkın, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuken öngörölmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlamaların dışında başka hiç bir sınırlama konamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler ve polis teşkilatı mensuplarının bu hakkı kullanmaları üzerine hukuki kısıtlamalar konulmasını engellemez.*

*3. Bu madde, Uluslararası Çalışma Teşkilatının 'Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının*

*Korunması' ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine Taraf Devletlere, bu Sözleşmede sağlanan güvencelere aykırı yasama tasarrufları yapmasına veya yasaları bu güvencelere aykırı tarzda uygulamasına yetki vermez.*

Bu sözleşmenin taraf devletler için bağlayıcılığı vardır ve Birleşmiş Milletlerin İnsan Hakları Komitesi tarafından izlenmektedir. Türkiye bu sözleşmeyi 23 Eylül 2003 tarihinde 27 . maddeye koymuş olduğu çekince ile onaylamıştır.

#### **2.1.1.2.1.1 İnsan Hakları Komitesi**

Bu sözleşme, devletten devlete yakınmalar ile raporsal denetime dayalı İnsan Hakları Komitesi'nin kurulmasını öngörmüş ve böylece kapsamına aldığı hakları güvenceye bağlamıştır. Sözleşmeye ilişkin Seçmeli Protokol ise diğer bir koruma yöntemidir ve sözleşmede açıklanan haklardan birinin ihlal edilmesi sonucu zarar gördüğünü ileri süren bireylerin yakınmalarını kabul etme konusunda da Komite görevlendirilmiştir (Gülmez, 2005:205).



İnsan Hakları Komitesi taraf devletlerden bağımsız bir komitedir. Komite, Sözleşme'ye taraf devletler tarafından aday olarak gösterilen ve taraf devletlerin katılacağı bir toplantıda seçilen, görev yapacak olan 18 bağımsız uzmandan oluşur. Seçilmiş bulunan Komite üyesi, görevine başlamadan önce, görevlerini “tarafsız ve vicdanına göre” yürüteceği yönünde ant içer (38. madde).

İnsan Hakları Komitesi, Sözleşme'nin taraf devletler tarafından etkili bir şekilde uygulanmasını denetleme işlevini yapar. Bu işlevlerden en önemlileri, taraf devletler tarafından sunulan dönemsel raporların incelenmesi, sözleşmenin belirli bazı hükümlerin ya da yönleri ile ilgili olarak Komite'nin yorumlarını sistemleştirerek açıklayan genel yorumların kabulü ve sözleşmeye aykırılık iddiasıyla yapılan bireysel başvuruların değerlendirilmesidir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi'nin kamu görevlilerinin grev hakkıyla ilgili 1982 yılında vermiş olduğu kararda çekimser bir tavır sergilediği görülmektedir. Kamu görevlilerinin grev hakkının yasaklanması konusunun, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşme'sinin 22. maddesinde yer alan sendika kurma ve sendikaya girme hakkının grev hakkını kapsamına almadığı sonucuna varılmıştır. Ve bu yüzden davanın kabul edilemez olduğu kararı verilmiştir (Hanski, Scheinin,2005:381). Komite 19,21 ve 22. maddeler ile ilgili oluşturduğu içtihatlarda çekingen bir tavır takınmış ve çok bu içtihatlarla ilgili çok da açıklayıcı bir yorumda bulunmamıştır.

Bu konuyla ilgili Kanada'da önemli bir örnektir. Kanada'da Alberta Kamu Görevlileri Yasası (Alberta Public Service Employee Relation Relations Act) gereğince kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur. Başvuranlar bu düzenlemenin Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 22. maddesinin ihlali anlamına geldiğini belirtmişlerdir.

Bununla birlikte Alberta Kamu Görevlileri Sendikası lehine 1977 yılında Sendika Özgürlük Komitesine de yakınmada bulunulmuştur. Bu yakınmanın gerekçesi olarak bu yasal düzenlemenin ILO'nun 87 Sayılı Sözleşmesi ile uyumlu olmaması belirtilmiştir. Bu maddeye göre yasalar ILO'da öngörülen güvencelere zarar verecek şekilde uygulanamayacağından söz edilmektedir( International Covenant on Civil and Political Rights Selected Decisions,1990:1.2). Kamu

makamlarının ,bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak her türlü müdahaleden sakınması gerektiğini belirten 3. maddesine de aynı zamanda bir ihlal söz konusu olduğu vurgulanmıştır.

Hükümet tarafı kamu görevlilerinin grev hakkının ne Medeni ve Siyasi haklar Sözleşmesi'nin 22. maddesinde yer almadığını ve bununla birlikte her iki sözleşmenin de bu konuda sessiz kaldığı belirtilmiştir. Medeni ve Siyasi haklar Sözleşmesi sendika kurma hakkını ve sendikaya üye olma hakkını düzenlemektedir. Bu yüzden hükümet tarafı 22. madde ile ilgili herhangi bir ihlal olmadığı ileri sürmüştür (International Covenant on Civil and Political Rights Selected Decisions,1990:4.2). Komiteye göre ise sendika hakkı açık bir şekilde grev hakkını kapsamamaktadır. Bu karara karşıt bir görüş bildirilmiştir. Bu görüşe göre sendikaya üye olma hakkı ve sendika kurma hakkı örgütlenme hakkının bir parçasıdır. Bu hakkın içinde sendikaların çalışanların ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumadaki faaliyetlerinden söz edilmemiş olsa da toplu pazarlık,toplantı ve gösteri hakkı gibi mücadele yöntemlerini sendika özgürlüğü ile bağlantılı olarak kabul etmek mümkündür. Grev hakkı çalışanların hak ve çıkarlarının korunmasındaki en önemli araçlardan birisi olduğu belirtilmiştir ( International Covenant on Civil and Political Rights Selected Decisions,1990:4.2). Bu görüşte ancak kamu görevlisi ve özel sektör çalışanı arasında grev hakkının tanımlanmasında ayrımcılık yasağı vurgusuna değinilmemiş olması da dikkat çekicidir.

#### **2.1.1.2.2 Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi**

İnsan hakları Evrensel Bildirgesi'nde sözü geçen hakların uluslararası alanda koruma altına alınması yirmi yılı aşan bir sürenin ardından mümkün olmuştur. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 10 yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 yılında imzalamış ve 2003 yılında onaylamıştır. (Gülmez, 1988:113).

Sözleşme, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde altı maddede yer alan (22-28. maddeler arası) ekonomik, sosyal ve kültürel hakları düzenlemiştir. Sendikal haklarla ilgili düzenleme sözleşmenin 8. maddesinde yer almaktadır. Sendikal haklarla ilgili düzenlemeler şu şekildedir: EKSHŞ 8 madde/a "*Herkes*

*kendi ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurma ve sadece sendikanın kendi kurallarına tabi olarak kendi seçtiği bir sendikaya katılma hakkı tanınır. Bu hakkın kullanılması ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamalardan başka sınırlara tabi tutulamaz”*

*EKSHŞ 8.madde/b“Sendikalara ulusal federasyonlar ve konfederasyonlar kurma ve konfederasyonlara da uluslararası sendikal örgütler kurma ve bunlara katılma hakkı tanınır.”*

*EKSHŞ 8. madde/c “Sendikaların serbestçe faaliyette bulunma hakkı, ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma amacıyla, demokratik bir toplumda gerekli olan ve hukuken öngörülen sınırlamaların dışında her hangi bir sınırlamaya tabi tutulamaz.”*

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, sendika hakkını İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinden daha ayrıntılı biçimde tanımlamıştır. Sendika hakkı Evrensel Bildirge’de olduğu gibi herkese tanınmıştır. Sözleşmenin 8. maddesinde sendikal haklar tanımlanmaktadır.Ekonomik ve sosyal hak ve çıkarları korumak ve geliştirmek amacıyla sendikalar kurulabileceği ve herkesin sendikal haklara sahip olduğu vurgusu yapılmıştır. Sendikal haklardaki hak öznesi olarak “herkes” tir ve bu kapsama tüm çalışanların ve işverenlerin de dahildir. Bu sözleşmede sendika çokluğu ve sendika seçme özgürlüğu gibi olumlu sendika özgürlüğünü de güvence altına almıştır. Sadece bireylere sendika özgürlüğünü tanımlamakla yetinmeyen sözleşme aynı zamanda ulusal sendikaların üst birlikler oluşturma ve uluslararası düzeylerde örgütlenme hakkını da güvence altına almıştır.

Sendika hakkının, ulusal güvenliği, kamu güvenliğini veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla demokratik toplumun gerekli olan ve hukukun öngördüğu sınırlamalar dışında sınırlandırılmayacağı belirtilmiştir.

Sözleşmede grev hakkı ayrı bir şekilde ele alınmıştır. Grev hakkını Avrupa Sosyal Şartı’ndan sonra açıkça tanıyan ikinci önemli belgedir. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi hiçbir ILO sözleşmesinin ön görmediği sadece denetim organları kararlarında yer verdiği grev hakkını açıkça tanımıştır.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesinin ,8-1(d) maddesine göre “*Kullanılma şartları her bir ülkenin yasalarıyla düzenlenmiş olan bir grev hakkı tanınır.*” Bu sözleşmeye göre grev hakkı her ülkenin yasalarına uygun olarak güvence altına alınması taraf ülkelerin yükümlülüğündedir.

Bu sözleşmede grev hakkının herkese tanınması şeklinde açık bir ifadeden söz edilmemiştir. Hakkın belli bir hak öznesine tanınması söz konusu değildir. Ancak grev hakkı ile ilgili olarak sözleşmeyi onaylayan ülkelerin grev hakkını tanıyıp tanımama gibi bir taktir yetkisi olmadığı belirtilmektedir. Taraf devletlerin ilke ya da toptan bir grev yasağı getirme yetkileri söz konusu değildir. Taraf devletler, grev hakkını bazı hak özneleri için örneğin kamu görevlileri için tanımamış ya da yasaklamış iseler ,sözleşmenin çizdiği çerçeve doğrultusunda hakkı tanımaları ya da yasağı kaldırıp güvence altına almaları sözleşmeyi onaylamış olmalarından kaynaklı bir yükümlülüktür. Taraf devletlerin toptan ve kesin bir grev yasağı getirme yetkisi yoktur. (Gülmez, 2005:115) EKSHS'nin 8. maddesinin 2. fıkrasında ise bir sınırlandırmadan söz edilmektedir. “*Bu madde, silahlı kuvvetler veya polis mensuplarının veya Devlet idaresinde görevli olanların bu hakları kullanmalarına hukuken öngörülen sınırlamalar koymalarını engellemez.*” Sendika hakkı ve grev hakkı arasında bir ayırım gözetmeyen bu maddede silahlı kuvvetler, polis ve devlet idaresinde görevlilerin bu hakkın kullanımında yasal kısıtlamaların yapılmasına bir engel olmadığı belirtilmiştir. 1. maddede sendikal hakkı kamu görevlilerine de açıkça tanınmış olduğu anlaşılırken ama bu maddede diğer kamu görevlilerine de içerecek şekilde geniş kapsamlı bir grev hakkının olduğunu söylemek zordur.

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin 8. maddesinin 3. bendi ise şöyledir: “*Bu maddenin hiç bir hükmü, Uluslararası Çalışma Teşkilatının Örgütlenme Özgürlüğü ve Teşkilatlanma Hakkının Korunması ile ilgili 1948 tarihli Sözleşmesine taraf olan Devletlere, o Sözleşmede yer alan güvencelere aykırı düşebilecek bir tarzda bir yasa çıkarma ve uygulama imkan verecek şekilde tasarruflarda bulunma yetkisi vermez .*” Böylece Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin hiç bir hükmü, ILO'nun 87 sayılı Sözleşmesi'nin sağladığı güvencelere aykırı olmayacaktır. Sözleşmenin bunun aksi bir şekilde ve tarzda yasa çıkarma ve uygulamada bulunma gibi bir yetkisi yoktur. Sözleşmenin sınırlarını ILO'nun 87 sayılı sözleşmesi ile belirgin bir şekilde çizilmiş olduğu görülmektedir..

Kısacası Sözleşme ile güvence altına alınan haklar ve güvencelerle ilgili olarak ILO 87 sayılı Sözleşmeye de uyumlu olunması gerektiği savunulmuştur.

Bunun yanı sıra sözleşmenin 8.maddesinin 1. fıkrasının d bendi grev hakkının kullanımını sınırlandırması için ulusal yasal düzenlemelere yollamada bulunmaktadır. Yani aslında ulusal mevzuatın grev hakkına getireceği sınırlandırma ile ilgili olarak herhangi bir alt sınır belirtmemiştir. Sendika hakkının sınırlandırılmasında ön görülen demokratik koşullara uygunluk, kişisel özgürlükleri ve kamu güvenliğini ve ulusal güvenliği koruma amacıyla sınırlandırma grev hakkı için belirtilmemiştir. Bu aslında durumun grev hakkı ile ilgili olarak daha sınırlandırıcı bir yapı olduğunu göstermektedir. Grev hakkı ile ilgili ortak ve evrensel ilkelerden bahsedilmemiştir (Gülmez, 2005:116).

#### **2.1.1.2.3 Ekonomik ,Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi**

Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi sadece raporlara dayalı bir denetim mekanizması benimsemiştir. Sözleşme, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi tarafından denetlenmektedir. Sözleşme, tanıdığı haklara saygı gösterilmesini sağlamak için taraf devletlerin alacakları önlemlere ve yerine getirdikleri ilerlemelere ilişkin raporların sunulması öngörmüştür. Hükümet raporları bu yoldan gerçekleştirilen korumanın ön koşuludur ( Gülmez,2004:235).

Birleşmiş Milletler, 1985 yılında Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'ni oluşturmuştur. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin taraf devletler tarafından uygulanmasını denetleyen bağımsız bir uzmanlar organıdır. Komite, taraf devletlere genel gözlemler şeklinde kaygı ve tavsiyelerini bildirir ve raporlarını teker teker inceler. Komite'nin üyeleri Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından seçilmektedir. Bağımsız uzman kuruluşlardan oluşturulan komite ,yardımcı bir organ niteliğindedir, esas yetkili organ Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir.Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi ayrıca BM'nin uzman kuruluşlarının raporlarına dayanarak Ekonomik ve Sosyal Konsey'e genel tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunun dışında Komite, sözleşme hükümlerinin açıklanması amacıyla genel yorumlar yayınlamaktadır (Gülmez,2004: 247).

Komite kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak, ILO sözleşmeleri ile uyumlu olacak bir biçimde temel hizmetlerde çalışmayan kamu görevlilerine grev hakkının tanınması gerektiğini vurgulamaktadır. Grevlerin yasaklandığı temel hizmetlerin çok geniş bir biçimde tanımlanmış olmasından duyduğu kaygıları dile getirmektedir. Grev hakkının açıkça ulusal mevzuatta kamu görevlileri için tanınması gerektiğini vurgusu yapılmıştır ( Gülmez,2005:126).

### **2.1.2 Uluslararası Çalışma Örgütü Belgeleri ve Organlarının Toplu Eylem İle İlgili Kararları**

Çalışanların uluslararası alanda bir korumaya ihtiyacı olduğu fikrinin temelleri 19. yüzyılın başlarında, sanayileşmenin hız kazanması ile insan onuruna yakışmayan kötü çalışma koşullarının çok yoğun şekilde var olduğu dönemde atılmıştır. 20. yüzyılın başlarında çalışanların haklarını korumak için küresel bir örgüte ihtiyaç olduğu fikri ortaya çıkmıştır. Bu fikir Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda daha da canlanmıştır. Buradaki önemli vurgulardan birisi emeğin bir mal olmadığıdır ( Gheballi,1988:1).

Bu temel ihtiyaçtan hareketle kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün amacı ,temelde ikinci kuşak insan haklarını düzenleyen sözleşme ve tavsiyelerin yer aldığı bir uluslararası kurallar sistemi oluşturmak ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak olmuştur. ILO, sanayileşme süreci ile başlayan kötü çalışma koşullarından etkilenen kesimleri koruma amacıyla başladığı uluslararası kural üretme etkinliğini son yıllarda daha da genişleterek küreselleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara da yönelmiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü için demokratik değerlerin ortaya çıkışı son zamanlardaki bir gelişme değildir. Kurulduğu günden bu yana bu değerlerin birçoğu ILO'da önemli bir yere sahiptir. Evrensellik ilkesi dikkate alındığında , ILO'nun politik, yasal ve ekonomik açıdan birbirinden farklı ülkelerle çalıştığı görülmektedir. Üçlü yapısı içinde bu farklı değerleri bir zeminde uzlaştırmaya çalışan ILO'da sivil ve siyasi hakların yeri çok önemlidir. Sivil ve siyasi haklar olmaksızın ne sendikal haklar olağan şekilde uygulanabilir ne de çalışanların hakları savunulabilir. Bu bağlamda temel insan haklarına değinen ILO sözleşmeleri ,koalisyon hakkı, örgütlenme özgürlüğü, toplu pazarlık hakkı, zorla çalışma, çocuk işçiliği ve eşit iş ve istihdam koşullarına odaklanmıştır. Bu sözleşmeleri onaylayan ILO üyesi ülkeler ,

ulusal anayasa ve yasalarını, yapacakları (somut yasa maddeleri, vb.) düzenlemelerle daha uyumlu ve böylelikle daha uygulanabilir hale getirerek bu sözleşmeleri daha görünür kılabilirler. 1970 yılında yapılan ILO Konferansında , sendikal hakların kullanımının diğer sivil hakların kullanımına nasıl yakından bağlı ve ilişkili olduğu vurgulanmıştır. Sendika Özgürlüğü Komitesi, gerçek ve özgür sendikal hareketin temel insan haklarına saygı duyulduğu ve bu hakların garanti altına alındığı yerde gelişebileceğini belirtmiştir (Democratisation and the ILO, 1992:24).

İnsan haklarının devletlerin sadece iç hukuk sorunu olarak görülmesi çıkması ve bireylerin de uluslararası hukukta hak öznelerinden birisi sayılması anlayışı İkinci Dünya Savaşı sonrasında en temel özelliklerindedir. ILO'nun denetim mekanizması ile ilgili olarak birinci kuşak koruma, ikinci kuşak koruma ve üçüncü kuşak koruma yöntemlerinden söz edilebilir. Birinci kuşak koruma sistemi, Uzmanlar Komisyonunun kurulması ile 1926 yılında işletilmeye başlanan bir denetim sistemidir. Sendikal haklara yönelik ihlallere ilişkin yakınmaları incelemek üzere ikinci kuşak özel denetim sistemleri 1950'li yılların başlarında kurulmuştur. Üçüncü kuşak koruma sistemi ise rapora dayalı bir izleme mekanizması üzerine kuruludur. ILO'nun 1998'de kabul ettiği Temel Haklar ve İlkeler Bildirgesi ile onay koşulu olmaksızın üye devlet temeline dayalı olarak çalışmaktadır. Denetim sisteminin kapsamını temel insan hakları sözleşmeleri için rapora dayalı bir izleme mekanizmasına dayanmaktadır. ILO denetim ve izleme mekanizmalarının hiçbirinin vermiş olduğu karara uyulması zorunluluğu yoktur (Gülmez, 2008: 259).

### **2.1.2.1 ILO'nun Denetim Mekanizması**

Sosyal politikaya uluslararası bir nitelik kazandıran ve uluslararası çalışma hukukunun başlıca kaynaklarını oluşturan ILO ,kural üretme etkinliğinin bir devamı olarak denetim mekanizmalarını da geliştirmiştir. Uluslararası sosyal politikanın gelişimini sadece sözleşme ve tavsiye kararlarının üye ülkelerce onaylanması yeterli değil bu ülkelerin sözleşmelere uygun hareket edip etmediklerinin denetim mekanizmaları ile takip edilmesi önemlidir. Böyle bir denetim mekanizması ikinci kuşak insan haklarına ilişkin uluslararası kuralların yaşama geçirilerek evrenselleştirilmesinde önemli araçlardan birisidir.

ILO, sosyal hakları genel nitelikte koruma ve denetim yöntemleri ile güvence altına almıştır. ILO’da her sözleşmenin kendisi için uygulanan bir koruma ve denetim sistemi oluşturma yaklaşımı benimsenmemiştir. Raporlara ve yakınmalara dayalı genel denetim mekanizmaları, kabul edilmiş ve edilecek tüm sözleşme ve tavsiyeler için geçerlidir.

Onaylanan sözleşmelere etkinlik kazandırabilmek için dönemsel raporlara dayalı *düzenli denetim* ve onaylanmış sözleşmelerin ihlal edilip edilmediğini inceleyen yakınmalara dayalı *özel denetim* mekanizması vardır. Birinci kuşak koruma sisteminde iki organ etkin bir işleve sahiptir. Uzmanlar Komisyonu ve Konferans Komisyonu. Bu komisyonlar aracılığı ile işletilebilen bu denetim mekanizmasında dönemsel raporlara ve yakınmalara dayalı bir denetim söz konusudur. Genel denetim sistemi onay koşuluna bağlı olarak işlemektedir. Dönemsel raporların her yıl 1 Haziran ve 1 Eylül tarihleri arasında gönderilmesi gerekmektedir. Bu denetim sisteminde devletler bir sözleşmeyi onaylayarak sadece ILO’ya karşı değil aynı zamanda diğer taraf devletler ve ulusal ve uluslararası sendikal örgütlere karşı da hukuksal sorumluluk üstlenmiştir. Kısacası devletin onaylamış olduğu sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin sendikalar aracılığı ile denetleme, izleme ya da sorgulama yetkisi vardır (Gülmez, 2008: 260).

Birinci kuşak denetim mekanizması iki özel organ tarafından yerine getirilir. Denetimin ilk aşamasında teknik bir organ olarak Uzmanlar Komisyonu görev yapmaktadır. Denetim görevinin diğer aşamasını ise Aplikasyon Komitesi yerine getirir.

#### **2.1.2.1.1 Uzmanlar Komitesi**

Uzmanlar Komitesi 1926 yılında kurulmuştur. ILO’nun aynı anda hem emek standartlarını belirlemesi hem önemli diğer konuları tartışması noktasında gönderilen raporların da yorumlanması oldukça güçlü. Bu ihtiyaç dolayısı ile özel bir organın kurulmasına karar verildi (ILO Proceedings, 1926:110).

Çalışmalarını belgeler üzerinden yürüten Uzmanlar Komitesi’nin toplantı ve görüşmeleri gizlidir, hukuksal ve teknik bir denetim yapmakla görevlidir (Clara, 1980: 640).



Toplantıları ve görüşmeleri gizli olan Uzmanlar Komitesi hukuksal ve teknik bir denetim yapmaktadır. Uzmanlar Komitesi'nin görevi her devletin durumunun onayladıkları sözleşmeye ne derecede uyumlu davranıp davranmadığını belirlemektir. Uzmanlar Komitesi'nin yaptığı denetim yöntemi bakımından yargı benzeri bir nitelik taşıdığı görüşü de vardır. Komite, gözlem ve yorumlarını her yıl rapor olarak Genel Konferans' a sunar. Bu rapor Mart ayında yayınlanarak hükümetlere gönderilir (Gülmez,2013:120).

#### **2.1.2.1.2 Aplikasyon Komitesi**

Aplikasyon Komitesi raporlara dayalı denetimin ikinci ayağını meydana getirmektedir. Bu komite de Uzmanlar Komitesi gibi 1926 yılında kurulmuştur. İşçi ,işveren ve hükümet temsilcilerinden meydana gelmektedir. Uluslararası kamuoyunu harekete geçirebilecek bir şekilde denetim işlevini yerine getirir ve Uzmanlar Komitesi'nin teknik denetimini tamamlar. Aplikasyon Komitesi'nin hazırladığı raporlar dört bölümden oluşur. Birinci bölümde Aplikasyon Komitesi'nin genel bir raporu vardır. İkinci bölüm Aplikasyon Komitesi'nin seçmiş olduğu bireysel olayları kapsayan Uzmanlar Komitesi'nin gözlemleri yer alır. Üçüncü bölüm bireysel olaylarla ilgili Komite'nin raporlarından oluşmaktadır. Dördüncü bölüm ise uygulama ve tartışmalarla ilgili rapordur (International Labour Conference, 2014:5). Özel ya da bireysel durumların ya da Uzmanlar Komitesi'nin özel gözlemleri arasında bazı durumları inceledikten sonra hükümetler tarafından Komisyona bilgi verilmesi istenenler için “ özel liste” hazırlanır. Bu özel liste kara liste olarak bilinir ve en ağır ihlalleri yada aykırılık durumlarını kapsamaktadır.

#### **2.1.2.1.3 Sendika Özgürlüğü Komitesi**

Sendika Özgürlüğü Komitesi yakınmalara dayalı denetim sisteminin özel organıdır. İşlevi sendikal haklarla ilgili sözleşmelerin yaşama geçirilmesi ve onlara uyulmasını sağlamaktır. Bununla birlikte SÖK'ün pozitif kuralları tamamlama ve genişletme işlevi de vardır. SÖK'ün grev hakkı ile ilgili olarak uluslararası içtihadın gelişmesine sebep olmuştur.

### 2.1.2.2 İkinci Dünya Savaşı Öncesi Dönemde ILO'da Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri

İlk Uluslararası Çalışma Örgütü Konferanslarında dahi sendika özgürlüğü prensibinin belirlenmiş ve bu özgürlüğü uluslararası boyuta taşınması için bir sözleşmeye ihtiyaç olduğu tartışmaları yapılmıştır.

Örgütlenme hakkının özel bir şekli olan ve insan hakları belgelerinde tanınıp güvence altına alınan sendika hakkı ve toplu pazarlık ile grev haklarının uluslararası alanda kabulü ILO'nun Anayasası ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası kabul ettiği sözleşmeler ile gerçekleşebilmiştir (Gülmez, 2005:138). Bu konuda ILO'nun sahip olduğu misyonuna göre geç bir tarihte yani kurulduktan yaklaşık 30 yıl sonra sendika özgürlüğü ve toplu pazarlıkla ilgili sözleşmeleri kabul etmiştir. Aslında bu durum çelişkili bir tabloyu da yansıtmaktadır.

Sendikalar da örgütlenme özgürlüğünün tanınmasını , Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kurulmasından önce de talep etmekteydiler. İnsan haklarının ayrılmaz bir parçası ve çalışanların haklarının korunulmasında ve savunulmasında önemli köşe taşlarından birisi olan örgütlenme özgürlüğü , ILO'nun üç taraflı yapısında önemli bir yeri kaplar. Örgütlenme özgürlüğü ,başlangıçtan beri Uluslararası Çalışma Örgütü'nün temel prensiplerinden birisi olarak kabul edilmiştir.

Genel olarak örgütlenme/dernek hakkı ve bu hakkın özel bir şekli olan ve insan hakları belgelerinde tanınıp güvence altına alınan sendika hakkı ve toplu pazarlık ile grev haklarının uluslararası alanda kabulü ILO'nun Anayasası ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası kabul ettiği sözleşmeler ile düzenlenmiştir (Gülmez, 2000: 106). ILO'nun kurulmasını izleyen yıllarda sendika hak ve özgürlüğü ile ilgili girişimlerde bulunulmuş olsa dahi bu girişimler başarılı sonuçlar ortaya koyamamıştır (Gülmez, 1988:2).

Birinci Dünya Savaşı öncesinde 1905 ve 1906 yıllarında iki yasal girişimden söz edilebilir. Uluslararası Çalışma Mevzuatı Birliği tarafından 1905 yılındaki Sanayide Kadın İşçilerin Gece Çalışmasının Yasaklanması ve 1906'da Kibrit Sanayisinde Beyaz Fosforun Kullanılması adlı iki sözleşme kabul edilmiştir. Bu iki uluslararası sözleşme sendikal hak ve özgürlüklerden bahsetmeyip bireysel nitelikteki sözleşmelerden birisiydi. Sendikal hak ve özgürlüklerin uluslararası

temellerinin atlabilmesi için ILO'nun kurulmasını beklemek gerekmiştir. Ancak ILO 1919-1939 yılları arasında onaylamış olduğu sözleşmelerin niteliği itibariyle bireysel haklar üzerinde yoğunlaşmış olduğu söylenebilir (Gülmez,1988:2).

Gelişim aşamasının başlangıcında örgütlenme hak ve özgürlüğünün özel bir biçimi olarak düşünülen sendikal hak ve özgürlükler, sanayi devrimi sonrasında uygulanan yasakçı bakış açısı ve devamında işçi sınıfının uzun mücadeleleri sonucunda ancak 19.yüzyılın sonlarına doğru bir hak olarak ulusal mevzuata girebilmiştir. Ancak ne var ki bu hakkın uluslararası niteliği kazanması İkinci Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşmiştir. Sendika özgürlüğü ilkesinin ,ILO belgelerinde yer alması ILO'nun tarihi kadar eskidir.

#### **2.1.2.2.1 Versay Barış Antlaşmasında ve ILO Anayasasında Sendika Özgürlüğü ve Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri**

Sendika özgürlüğü, ILO'nun kurucu belgesi Versay Barış Antlaşmasında anayasal ve kurucu ilke olarak kabul edilmiştir (Gülmez, 2000:106). Versay Barış Antlaşmasınının 427. maddesinde dernek kurma hakkına yer verilmiştir. Buna göre işveren ve ücretliler yasalara aykırı olmayacak şekilde dernek kurma hakkına sahiptir (<http://net.lib.byu.edu/~rdh7/wwi/versa/versa13.html>,Peace Treaty of Versallies) Burada söz konusu olan hak , aslında örgütlenme hakkının özel bir biçimi olan sendika hakkıdır.

Sendika özgürlüğü, ILO'nun Versay Barış Antlaşması'nın imzalandığı 21 Haziran 1919 tarihinde kurulmasıyla birlikte anayasal ve kurucu bir ilke niteliğini kazanmıştır (Gülmez, 2000:106). Bu anayasal ilke İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve özellikle sonrasında ,gerek sendikal hakların uluslararası hukuksal çerçevesinin belirlenmesi yolundaki girişim ve çabaların gerekse de sendika özgürlüğünü korumaya yönelik özel denetim mekanizmalarının anayasal kaynağını ve dayanağını oluşturmuştur.

Versay Barış Antlaşması'nın kabulünden sonraki süreçte sendika hakkını uluslararası düzeyde tanımaya yönelik çabalar 1919-1929 yılları arasında başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1919'da Washington'da toplanan ilk Genel Konferansta dernek özgürlüğü ile ilgili sınırlamalara ilişkin şikâyetlerden söz edilmiştir. Sendika özgürlüğü ilkesine ilişkin sorunlardan söz edilip bir sonraki

konferans gündemine alınması talep edilmiştir. Silahlı kuvvetlerin greve müdahale edemeyeceğinden de söz edilmiştir (ILO General Conference, 1919: 272). Yeni bir konferans düzenlenmeden Macaristan ve İspanya'da sendika özgürlüğünü ihlalle ilgili somut olaylar meydana gelmiştir. Bu ihlaller sendika özgürlüğü ilkesinin işlerlik kazanabilmesi için bununla ilgili uluslararası bir düzenlemenin ihtiyacını ortaya koymuştur.

Macaristan Hükümetinin 1 Mayıs 1920'de Uluslararası Çalışma Bürosuna göndermiş olduğu telgraf Yönetim Konseyi'nin ve Büronun doğrudan sendika özgürlüğü ile ilgili şikâyetlerle ilgilenmesine sebep olmuştur.

Macaristan'daki sendika özgürlüğü ile ilgili şikâyetlerin gerçeği yansıtmadığı görüşünün doğrulanması için Macaristan Hükümeti ILO'dan bir delegasyonun bu durumu incelemek üzere ülkesine gönderilmesini talep etmiştir. Macaristan'daki beyaz teröre, sendikalar üzerindeki baskıya karşılık Macaristan'da ulaşım alanında 6 haftalık bir boykot yapılmıştır. Macaristan Hükümeti boykota katılanlara ve boykot karşıtı önlemler almaya çalışmıştır. Ancak hükümet önlemleri almaya çalışırken sargıladığı tavır, böyle bir uygulamanın olmadığı ve durumun ILO tarafından araştırılması gerektiğidir. (Bob, 2009:272). Büro tarafından görevlendirilen bir komisyon ile sendika özgürlüğü ilkesine zarar verilip verilmediği araştırılacaktı. Macaristan'da çalışma koşulları ile çalışanların yaşam koşulları hakkında bilgi toplamak ve sendika özgürlüğü ilkesine zarar verilip verilmediği komisyon tarafından araştırılacaktı. Komisyon, Macar hükümetin siyasal ve çevresel faktörler dolayısı ile yapmış olduğu anti sendikal uygulamaları konusunda kendilerini haklı görmeye devam etmesi dolayısıyla önemli bir çıkmazla karşı karşıya kalmışlardır ([https://archive.org/stream/tradeunioncondit00inte/tradeunioncondit00inte\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/tradeunioncondit00inte/tradeunioncondit00inte_djvu.txt))

Böylece varılan karar sendika özgürlüğü ilkesinin Anayasal düzeyde tanımlanmış olmasını yeterli olmayacağı ve bu konuda devletlerin de yükümlülüklerinin olduğu ve bu yükümlülükleri de açıkça belirlenen uluslararası bir sözleşmeye ihtiyaç olduğudur. Böyle bir sözleşmenin var olmayışı ILO'nun işlevini çıkmaza soktuğu ve etkinliğinin sorgulanmasına sebep olduğunun farkına varılmıştır. Bu olay sendika özgürlüğü ile ilgili bir sözleşmenin yapılması yolundaki önemli somut adımların atılabilmesi ihtiyacını açıkça ortaya koymuştur (Gülmez,1988:10)

Sendika özgürlüğü ile ilgili olarak uluslararası bir sözleşmeye duyulan ihtiyaç İspanya'da meydana gelen sendika karşıtı uygulamalar ile iyice belirgin hale gelmiştir. Uluslararası Çalışma Bürosu'na Aralık 1920'de İspanyol İşçileri Genel Birliği'nden , İspanya Hükümeti'nin sendikal hakları ihlal ettiği yönünde bir şikâyet iletilmiştir. Ama Yönetim Konsey'i bu kez bu konuda herhangi bir girişimde bulunmamıştır. Bunun nedeni ise sendika özgürlüğünü düzenleyen uluslararası bir sözleşmenin olmayışdır. Versay Barış Antlaşmasınının 409. Maddesi bir şikâyetin ILO tarafından incelemeye alınabilmesi için şikâyetin üye devletin onaylamış olduğu bir sözleşmenin etkin biçimde uygulanamamasından kaynaklanması gerekmektedir. Macaristan'daki duruma göre İspanya'daki durum farklılık göstermektedir. Her iki olguda da sendika özgürlüğünü zedeleyici hükümet müdahalesi ve bunun sonucunda sendika özgürlüğü ile ilgili uluslararası bir sözleşmeye ihtiyaç duyulmuştur. Ancak İspanya'daki olayın farklılığı şudur. Macaristan Hükümeti durumun incelenmesi için kendisi ILO'dan böyle bir talepte bulunmuştur; ancak İspanya'da hükümetin sendikal özgürlüğü zedeleyici uygulamalarını tespit için İspanya'daki sendikaların başvurusu ve talebi bu konuyla ilgili uluslararası bir sözleşmenin yokluğu nedeni ile ILO tarafından olumlu cevaplanamamıştır. Bu sayede Macaristan ve İspanya'da sendika özgürlüğü ile ilgili ihlaller dolayısıyla sendika özgürlüğü ilkesinin zedelenmesi bu konuda uluslararası bir sözleşmenin eksikliği nedeniyle ILO'nun işlevini etkin bir şekilde yerine getirmesini engellemektedir (Gülmez, 1988:12).

1921'de yapılan 3. Uluslararası Çalışma Örgütü Konferansı 3. oturumunda gündeme tarımda örgütlenme özgürlüğü konusu alınmak istenilmiştir. Ancak Fransız Hükümeti Delegesi bu konuya karşı çıkmıştır. Bu toplantıda örgütlenme özgürlüğünün prensiplerini tartışmayı reddeden delegeye göre örgütlenme özgürlüğü ile ilgili konunun önce ulusal düzenlemelerde yer aldıktan sonra uluslararası alanda ILO gündemine girmesini savunmuştur. Aynı paralelde düşünen Hollanda hükümeti temsilcisi ise tarımda uzun çalışma sürelerinin tartışılması gereken konular arasında daha önemli olduğunu savunarak, örgütlenme özgürlüğünün daha uluslararası alanda tartışılmasına olanak sağlayacak bir olgunluğa sahip bir konu olmadığını ileri sürmüştür ( ILO Record of Proceedings,1921:29).

Üçlü yapısı nedeniyle sendika özgürlüğüne özel bir önem veren ILO ,1921 yılında Cenevre'de yapmış olduğu toplantısında tarım çalışanlarının dernek ve

birleşme haklarıyla ilgili olarak 11 Sayılı “Dernek Hakkı” sözleşmesini kabul etmiştir. 1921’de ILO Konferansı dikkatini birçok ülkede yasal statüsü diğer çalışanlardan farklı olan tarımda çalışanlara yöneltmiştir. Fransız hükümetinin karşı çıkmasına rağmen, ILO Konferansı tarımda çalışanların haklarını genişleten 3 sözleşmeyi benimsemiştir. 10 sayılı Tarımda Minimum Çalışma Yaşı, 12 numaralı Kişisel Kazaların Tazmini gibi ILO’nun daha önce refere ettiği konularda iki yeni sözleşme yapılırken 11 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü Sözleşmesinin geçmişte başka bir örneği yoktu. 11 sayılı sözleşme tarımda çalışanların sanayi işçilerinde olduğu gibi birleşme ve örgütlenme hakkını korumayı öngörmektedir. 11 sayılı sözleşmeyi okuyan herhangi birisi, çalışanların örgütlenme haklarının olduğunu ve yasal uyum içerisinde gerçekleştirebileceklerini düşünür. Oysa örgütlenme özgürlüğünü göz ardı eden ILO, tarım ve sanayide çalışan işçilerin arasındaki yasal farklılığı gidermeye odaklanmıştır (Governing Body, 1926:106).

11 sayılı sözleşmeyi onaylayan bir ülke, sanayide çalışanların da örgütlenme hakkına sahip olduğunu farz eder. Bu durum ILO içinde bir çelişki değildir. Mesleki amaçlarla bir araya gelmeler ILO kurulduğu günden beri yönetim kurulunda ve ILO konferanslarında defalarca tartışılmıştır. ILO ofise, üye ülkelerin delegelerinin yapmış olduğu şikâyetler sendikal haklara zarar verici eylemlerdir ve sendikal hakların temel hakların içinde yer aldığı göz ardı edilmesine sebep olur. Çünkü delegeler, sendikal haklara sadece işçi, işveren veya hükümet perspektifinden bakmamışlardır; aynı zamanda kendi ulusal bakış açılarını da eklemiştirler. Dahası İspanya ve Macaristan gibi bazı hükümetler, çalışanların yaptıkları eylem ve grevlerin siyasi amaçlarla bağlantılı olduğunu düşündükleri için bu tür eylem ve örgütlenmelerin ulusal bağımsızlık bakışı içerisinde düzenlenmesi gerektiğine inanmışlardır. (Governing Body, 1926:106).

11 sayılı Sözleşme örgütlenme hakkına ilişkin ilk uluslararası sözleşmedir. Bu sözleşme dernek hakkını tanımlamamış ve aynı zamanda hiçbir sendikal özgürlüğü güvence altına almamıştır. Sözleşmenin kişi yönünden uygulama alanına tarımda yalnızca ücretli çalışanlar değil aynı zamanda çiftlik sahipleri gibi bağımsız çalışanlar da girmektedir. Bu sözleşmenin amacı sanayi ve tarım kesimi arasında dernek ve birleşme hakları açısından eşitsizliğe son vermektir. Hiçbir temel özgürlüğü güvenceye kavuşturmayan bu sözleşme sadece sanayi kesimi çalışanlarına

tanınan hakların hiçbir ayırım gözetmeksizin tarımda çalışan tüm çalışanlara da aynen sağlanmasını öngörmüştür. 11 sayılı sözleşmenin sınırlı bir değeri vardır. Çünkü sanayi kesimi çalışanlarının sendika hakkının uluslararası çerçevesi henüz düzenlenmemiş olduğundan ,11 sayılı sözleşmenin amaçladığı eşitlik ulusal düzeyde ve yalnızca bu hakkın sanayi kesiminde çalışanlara tanınmış olması durumunda söz konusudur(Gülmez, 1988:7).

1923 yılında yapılan ILO Konferansı'n da örgütlenme özgürlüğü ile ilgili daha detaylı çalışmalara ihtiyaç duyulduğu sonucuna varılmıştır. 1924'te yapılan *Nicad Report* adlı bir araştırma örgütlenme özgürlüğünü grev hakkı ile birlikte ele almıştır. Çalışma bazı ülkelerdeki yasal durumu ve uygulamaları incelemiş ve ortak bir paydada birleştirmeye çalışmıştır.

Japonya işçi delegesi Suzuki, sendika özgürlüğü tasarısını ele alan bir karar tasarısını Genel Konferansa sunmuştur. Konferansın 6. toplantısında kabul ettiği kararda iki önemli nokta üzerinde durulmuştur. Sendika özgürlüğü ile ilgili ülkelerden bilgi ve raporlar toplanırken, uygulamadaki işleyişin de ne olduğunun belirlenmesi için Uluslararası Çalışma Bürosu'nun görevlendirilmesi ve bu inceleme bittikten sonra sendika özgürlüğü ile ilgili önlemleri araştırmak üzere konunun sonraki yapılacak toplantı gündemine alınması kararlaştırılmıştır. 6. Oturumda, sendika özgürlüğü ilkesine bağlılığın temel olduğu ilkesinden hareketle, uluslararası alanda sendika özgürlüğü ilkesi benimsenmedikçe, ILO'nun işleyişinin etkin olmayacağı vurgusu yapılmıştır. Japon İşçi Grubu delegesi Suzuki, sendika özgürlüğü ilkesinin anayasal bir ilke olarak kabul edilmiş olmasına rağmen daha önceki toplantılarda açıkça bir tartışma gündemi olmamasının şaşırtıcı bir durum olduğunu ifade etmiştir (ILO Proceedings, 1924:540-541).

Bunun üzerine , Yönetim Konseyi Suzuki Kararından sonra Ocak 1926'daki izleyen toplantısında sorunun Konferans gündemine alınmasına karar vermiş , böylece sendika özgürlüğü sorunu kalıcı bir çözüm oluşturulması için ILO gündemine girmiştir. Böylece sendika özgürlüğü sorunu 1927'de yapılacak genel konferans gündemine alınmıştır. Versay Barış Antlaşmasınının 409. ve izleyen maddelerinde öngörülen usulün ancak onaylanmış bir sözleşmenin varlığı ile işlerlik kazanacağı belirtilmiştir. Bu kesin kural nedeniyle, sendika özgürlüğüne yönelik

uluslararası bir sözleşmenin olmayışı, Estonya, Finlandiya, Yunanistan, Romanya, Bulgaristan, Macaristan, İtalya ve Filistin gibi birçok ülkeyi kapsayan sendikal ihlallerle ilgili şikâyetlerin geri çevrilmesine sebep olmuştur. Bu konudaki hukuksal dayanağın yoksunluğunu gidermek için 1927 yılındaki Konferans gündemi önemlidir (ILO Proceedings, 1926:464).

1927 yılında ILO Bürosu örgütlenme özgürlüğünün çerçevesini çizen bir rapor hazırlamıştır. Bu rapora göre grev örgütlenme özgürlüğünü anlamada önemli bir kavramdır (Bellace,2014:13). Uluslararası Çalışma Örgütü bireysel haklar çerçevesinde grev hakkına bakmanın imkânsız olduğunu belirtmiştir, çünkü grev doğası gereği bir toplu eylemdir. Bu raporda neyin grev olduğunu tanımlamakta zorluk yokken sosyal bir görünüm olarak grevin ortak yasal bir tanımında hala belirsizliklerin olduğu ifade edilmektedir. ILO Büro incelemesinde şiddet içeren grevler dışında birçok ülkede grevden bahsedilmekte olduğunu ya da izin verilmekte olduğunu bulmuştur. Bununla birlikte grev hakkının resmi şekilde tanımlanmadığını bunun grevle ilgili yasanın kaldırılmasından ya da yargısal karardan kaynaklandığı yorumunu yapmıştır (Freedom of Association, Studies and Reports, 1927:75). Raporda hangi eylemlerin grev sıfatından ayrılarak yasa dışı grev olarak görülüp sendikalara sorumluluk yükleneceğinden de söz edilmiştir. Üye ülkelerin yasal bakış açıları çok farklıdır ve bu yüzden grev hakkının yasal anlamda tanınmasından söz edilse de uygulamaya böyle bir hakkın tanınmadığı ya da yeterince korunmadığı bildirilmiştir (ILO, 1927: 82).

1927'de düzenlenen ILO'nun 10. Oturumunun önemi sendika özgürlüğü ilkesinin ilk kez Konferans temelinde tartışmaya açılmasıdır. Örgütlenme özgürlüğünün özel bir biçimi olarak düşünülen sendika özgürlüğü ilkesi için oluşturulacak sözleşme ile ilgili yapılan tasarı bu oturuma taraflar arasında tartışmaya açılmıştır. Sendika özgürlüğü ile ilgili olarak Uluslararası Çalışma Örgütü'nde ilk çaba 1927 yılında yapılmıştır. Ancak, bu çaba başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu konunun 1928'de ILO gündemine alınması reddedilmiştir. Bu oturumda, sendika özgürlüğünün grev hakkını kapsamayacağı görüşüne yer verilmiştir.



Örgütlenme özgürlüğü ile ilgili hazırlanacak raporla ilgili olarak komisyonun hazırladığı tasarıda beş soru bulunmaktadır. Tasarıdaki birinci soru “ILO’nun sendika özgürlüğü ile ilgili bir sözleşme kabul edip etmemesinin uygun olup olmadığıdır.” İkinci soru ise “ sözleşmenin dernek ve sendikal eylem özgürlüğünü güvence altına alıp almaması” ile ilgiliydi. Bu iki soruda uzun bir tartışmaya girilmeksizin herhangi bir değişikliğe yapılmadan kabul edilmiştir. Üçüncü soruda ise dernek özgürlüğünün tanımına yer verilmiştir. “ Çalışanlar ve işverenler için çalışan ve işveren durumlarıyla ilgili olarak çıkarlarının toplu bir şekilde savunulması amacıyla bir araya gelme ( birleşme ) özgürlüğü” dernek ( örgütlenme) özgürlüğü olarak tanımlanmıştır. Bu soru ile ilgili olumsuz sendika özgürlüğüne vurgu yapılmak istenilmiştir. Komitenin hiçbir üyesi olumsuz sendika özgürlüğüne negatif bir bakış geliştirmemiştir. Buna göre üye olmama özgürlüğünün de korunması şartıyla olumsuz sendika özgürlüğüne vurgu yapılmıştır. Dernek özgürlüğü sendika özgürlüğünü ifade ettiği için diğer özgürlük biçimlerine yer verilmemiştir. Bu düzenleme 18 oya 17 oy ile kabul edilmiştir (ILO Proceedings, 1927: 642).

Fransız Delege Jouhau ,özgürlük prensibini farklı bir şekilde ele alarak, “ istenilen seçilen örgüte serbestçe üye olmayı” vurgulamıştır.

Delegelerden Olivetti, birleşme üye olma hakkının yasalar doğrultusunda olması gerektiği fikrini önermiştir. Ancak bu öneri de reddedilmiştir. Komite sendika özgürlüğünün yasalar tarafından herhangi bir şekilde bir kısıtlamaya uğratılması fikrine karşı çıkmıştır.

Delege Marffy Mantuano ise Olivetti’nin görüşü doğrultusunda hareket etmiştir ve o da yasal düzenlemeler çerçevesinde üye olma konusu üzerinde durmuştur. Bu konudaki açıklaması ise şu şekildedir. “ Hükümet bir sendikanın nasıl oluşturulacağına dair yöntemi belirlediği zaman bu aslında tamamen basit bir düzenlemeden ibarettir. Böyle bir düzenleme sendikal özgürlüğü zedeleyici ya da ihlal edici unsurlar taşımamaktadır. Böylesi bir düzenlemeye yer vermek aslında özgürlük koşulu için olmazsa olmaz şarttır. Buradaki amaç belirli prosedürlere uyulması ile örgütlenmenin sağlanmasıdır.” Komite bu görüşe karşı çıkarak gerekçesini şu şekilde açıklamıştır: Komiteye göre “ yasal bir biçimde “ ifadesi

Marffy Mantuano'nun açıkladığı fikri desteklemediği kanaatine vararak bu görüşü de reddetmeyi tercih etmiştir (ILO Proceedings, 1927: 643).

Tasarıdaki 4. soru ise sendikal eylem özgürlüğünü tanımlamaktadır. “Kamu düzeninin korunması amacıyla konulan yasalara ve yönetmeliklere aykırı olmayan tüm araçlarla , sendikaların amaçlarının gerçekleştirilme özgürlüğü olarak tanımlanmıştır (Gülmez, 1988:14).

Delege Marlntarafından yapılan öneriye göre bu maddenin orjinal hali açık değildir. Kamu düzenini bozucu, sınırlandırıcı dar ve hassas bir şekilde yorumlanabilir. Marlin yeni bir düzenleme önermiştir. Sendikal eylem özgürlüğü belli açılardan kısıtlanabilir mi? Eğer öyle ise “bu kısıtlamanın sınır ne olabilir” gibi değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu bakış açısına göre, sendikal eylem özgürlüğü , kamu düzenini bozmadan ve toplum ihtiyaç ve isteklerine karşı çıkılmaksızın sağlanmalıdır (ILO Proceedings, 1927:649).

İşçi grubu temsilcilerinden Suzuki'nin sendika özgürlüğü ile ilgili görüşleri şöyledir. Sosyal konularla ilgili mevzuat ILO kurulduktan sonra hızlı bir şekilde artmıştır ve çok sayıda çalışan yeni sosyal mevzuatın koruma sistemi altına girmişlerdir. Ama yine de anayasal bir ilke olarak Versay Barış Antlaşması'nda kabul edilen sendika özgürlüğü ilkesi ihlale uğramaktadır. Suzuki örgütlenme özgürlüğü ve onun özel bir biçimi olan sendika özgürlüğü ilkesinin ILO'nun 9 prensibinden birisi olduğunun altını yeniden çizmiştir. Bunun bir tesadüf olmadığını farkına varılması gerekmektedir. Özgürlük demokrasinin ruhudur ve tüm demokratik toplumlara rehberlik edecek bir ilkedir. Demokrasi ve özgürlük ILO'nun köşe taşlarından birisidir. Özgürlük olmaksızın sosyal adalet mümkün değildir. Suzuki'ye göre Konferans örgütlenme özgürlüğü,örgütlü toplum ve örgütlü eylem konusunda başarılı olamazsa , ILO Barış antlaşmasının kendisine vermiş olduğu misyonu gerçekleştiremeyecektir (ILO Proceedings,1927:268).

Belçika temsilcisi Mertens'a göre ILO'nun kurulduğu tarih olan 1919 'da ve Versay Barış Antlaşmasıyla anayasal bir ilke olarak öngörülen sendika özgürlüğü ilkesinin ILO'nun etkinliği ve işlevi için önemi son derece büyüktür. Çalışanlar bu ilkenin ihlal edildiği gerekçesiyle şikâyette bulduklarında genel anlamda, 409. Maddeye göre koruma altında olduklarını bilmektedirler. Ancak 409. Maddenin

somut ve tatmin edici bir sonuç verebilmesi için sendika özgürlüğü ile ilgili ILO tarafından kabul edilmiş uluslararası bir sözleşmenin üye ülkeler tarafından onayı gereklidir. Tam da bu noktada ne yazık ki böyle bir sözleşmenin olmayışı bu hakkın etkin bir şekilde korunmasını engellemektedir. Böyle bir sözleşmenin varlığı, sendika özgürlüğü ile ilgili ihlallerin tümüyle engelleneceği anlamına gelmemektedir. Bu sözleşmenin kabulü ve üye ülkeler tarafından onaylanması ile birlikte işveren ve işçi tarafı da ihlallerle ilgili olarak ILO'ya yakınmada bulunma hakkına sahip olacaklardır (ILO Proceedings, 1927: 270).

Hollanda temsilcisi, Barış Antlaşması ile sendika özgürlüğü ilkesinin benimsendiğini ifade eder; ancak, bu tanınma bazı ülkelerin bu prensibe saygı duymadığı gerçeğini değiştirmemektedir. Örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir sözleşmenin kabul edilmesi, bu ilkenin etkin bir garantiye kavuşmasına sebep olacaktır. Devletin çalışanları, tek bir örgüte üye olmaya dayatma hakkı olmadığını belirtmiştir. Bazı ülkelerde çalışanların haklarını koruyormuş gibi yapan ama aslında işverenden yana tavır sergileyen sendikalara üye olunmasını işverenler zorunlu kılmaktadır. Serrarens, örgütlenme özgürlüğünü ILO'nun kabul edeceği bir sözleşme ile garanti altına alınacağı konusuna şüphe ile yaklaşmaktadır. Farklı düşünce okullarından gelen ve örgütlenme özgürlüğüne farklı şekilde yaklaşan çalışanlar arasında farklı eğilimlerin olmasını doğal karşılamaktadır (ILO Proceedings, 1927: 273).

Fransız delege Jouhaux ise, dünyanın temelinin adaletsizlik üzerine kurulu olduğunu vurgulamaktadır. Jouhaux, bireylere özgürlüğün tam anlamıyla tanınması ile insanların birbirini sömürmesinin önüne geçilebileceği ve adaletsizliğin azaltılabileceğini belirtmiştir. Barış Antlaşmasınının 13. Bölümünde yer alan sendika özgürlüğü ilkesi ile sadece mesleki çıkarların savunulabilmesi özgürlüğü değil aynı zamanda sosyal adalet temelli barışın tesis edilebilmesinin de önemli olduğunu vurgulanmıştır. (ILO Proceedings, 10th Session, 1927:284). Jouhaux tasarıda geçen “ yasal formalitelere uyma” ve “ topluluğun çıkarlarına aykırı olmama” ifadelerine karşı çıkmıştır. Sendikacılığın hiçbir zaman toplumun çıkarlarına aykırı olmadığını aksine gelişme ve ilerleme kaynağı olduğunu savunmuştur. Eğer sözleşmede böyle ifadeler kabul edilirse ,işçi sınıfının bunun için savaşağını belirtmiştir.

Tasarıdaki 4. Maddede, sendikal eylem özgürlüğünden söz edilmektedir. Tanım şöyledir: “ Sendikal eylem özgürlüğü, sendikaların kamu düzeninin korunması amacıyla konulan yasalara ve yönetmeliklere aykırı olmayan tüm araçlarla, amaçlarını gerçekleştirme özgürlüğüdür.”

İşveren grubunun da örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir sözleşme ile ilgili olarak farklı görüşleri vardır. İşveren grubuna göre olumsuz sendika özgürlüğü de garanti altına alınmalıdır. Bunun yanı sıra sendikacılığın eylem özgürlüğünün bazı sınırları olduğu belirtilmiştir. İşveren grubu, çalışanlar grubunun tasarıda yaptıkları değişiklikleri herhangi bir zorluk çıkarmadan kabul etmişlerdir. Polonya Hükümeti temsilcisi, beden işçisi olarak çalışanların yanı sıra bilgi işçisi olarak çalışanların da örgütlenme özgürlüğü garantisinin sağlanması gerektiği vurgusunu yapmıştır. Buradaki amaç beden işçisi zihin işçisi gibi bir ayrıma gitmekten çok tüm çalışanların kapsam altına alınması isteğinin altının çizilmesi idi.

ILO Yönetim Kurulu bu oturum sonunda vardığı sonuçlardan birisi dernek hakkının grev hakkını kapsamadığıdır. Bu da daha hazırlık aşaması çalışmalarında 87 sayılı sözleşmenin metnine grev hakkı ile ilgili düzenlemelerin yer almayacağına bir işareti olarak düşünülebilir. Bu görüş saklı kalmak kaydıyla, sendika özgürlüğü ile ilgili taslakta yöneltilen sorular taraflarca Konferans süresince tartışılmıştır. Bu oturumun amacı, sözleşme ve tavsiye kararını kabul etmek değildir, bir sonraki yıl oturumu için temel tartışmaları yapabilmektir. Kurulan komisyon, Barış Antlaşmasındaki sendika özgürlüğü ilkesinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğini tespit etmiştir. Buradaki argüman, antlaşma hükümetler tarafından onaylandığı için diğer tarafların yani çalışanların ve işverenlerin herhangi bir ihlal durumunda ILO'ya yakınmada bulunma hakları yoktur. Bu sürpriz bir durum değildir. Çünkü ILO bu konuyla ilgili yakınmalarda sadece hükümetten gelen yakınmaları incelemeye almıştır (ILO Proceedings,1927:641)

Barış antlaşmasının 2. maddesinde geçen sendika özgürlüğü ilkesi tüm toplumlar için son derece özel ve önemli bir ilkedir. Bu ilkeyi uluslararası alanda temel ilkeleri ve zorunlulukları ile kabul edecek bir sözleşme barış antlaşmasının ve antlaşmanın 427. maddesinin ruhuyla da uyumlu olacaktır.

Barış Antlaşması'nın 427. maddesi 'nin 2. fıkrası, “ örgütlenme özgürlüğü ilkesinin yasal formalitelere uyma” ile ilgili maddenin sözleşme temelinde de kabul edilecek olması beraberinde bazı sorunlara yol açabilecek niteliktedir. “ yasal formalitelere bağlı kalma” ile ilgili maddenin kabul edilecek olması sendika özgürlüğünün sınırlandırıcı ve kısıtlayıcı düzenlemelerin önünün açılmasına sebep olacaktır. Yasal formalite derken hangi yasal düzenlemelerin olduğu ve bunun zaten Versay barış antlaşmasında açıkça belirtilmediği ifade edilmektedir. Hakların ne olduğu ve bu haklarla ilgili sınırlamaların sınırı çok belirgin değildir. Eğer bu anlamda bir sözleşme yapılacak olsa idi bu sözleşmenin amacı sendika özgürlüğü ile ilgili temel ve esas noktaları belirlemek olacaktı. Eğer ülkelerin sendika özgürlüğü ile ilgili yasal düzenlemeleri yoksa bu sözleşmeyi onaylayan ülkeler için yasal hüküm yerini alabileceği ifade edilmiştir (ILO Proceedings, 1927: 641). Bunun yanı sıra komite farklı bir güçle karşı karşıya kalmıştır. Örgütlenme özgürlüğü ilkesine karşı olan bazı üyeler tasarıda değişiklik yapılmasını vurgularken, bireysel özgürlüğün kollektif özgürlükten daha önemli olduğunu savunmaktadırlar. Bireysel özgürlükler kesinlikle önemlidir; ama örgütlenme özgürlüğünün bireysel özgürlüklerle sınırlandırılmaya çalışılması da anlamlı değildir. Burada sendika özgürlüğünün tanımlanması önemlidir. Komite diğer özgürlük türleri ile ilgili bir şey yapmak zorunda değildir (ILO Proceedings, 1927: 644).

Farklı tarafların ve incelemelerin ortaya koyduğu gibi Yönetim Kurulunda Konferans gündemine sendika özgürlüğü konusunun alınmasına karar verilmiştir. Ama görüşmelerin sonucunda sendika özgürlüğü ilkesi doğrultusunda hareket edecek bir sözleşmenin oluşturulabilmesi yönünde bir karar çıkmamıştır. Ülkeler arasındaki yönetsel ve hukuksal farklı uygulamalar, böyle bir sözleşmenin ILO'nun 1927 yılındaki oturumu için kabulünü olanaksız hale getirmiştir.

1927 yılında sendika özgürlüğü ile ilgili yapılan başarısız denemenin ardından 1928 yılında ILO'nun 11. toplantısında yeniden gündeme gelmişti. Arjantin Hükümeti sunduğu karar tasarısı, sendika özgürlüğünün kamu düzenine zarar vermemesi ve yasal ilkelere göre kullanılması gerektiğini belirtmektedir (ILO Proceedings, 1928: 361).

Sendika özgürlüğüne uluslararası bir hukuksal çerçeve çizme isteğinde olan ILO'nun 1927 yılında yapmış olduğu başarısız girişim sonrasında, ILO bu sorunu daha ölçülü bir biçimde ele almaya karar vermiştir. Ancak bu sınırlı çaba da bir sonuç vermemiştir. ILO, sendika özgürlüğüne aslında ters düşen bir raporuda bu dönemde onaylamıştır. İtalyan temsilcinin önerisini kabul eden ILO'nun yapmış olduğu bu işlem aslında çelişkileri de barındırmaktadır. İtalyan temsilci, sendika özgürlüğü ve sendikaların etkinliklerinin düzenlenmesini, aynı zamanda sendikaların bazı durumlarda yasamaya ait nitelik taşıyan işlevler de içeren erkleri devletten alan “*kamu hukuku organları*” olduklarını göz önüne alarak incelemenin uygun olduğunu savunmuş ve böylece de Barış Antlaşması'na egemen olan sendika özgürlüğü ilkesinin yadsınması anlamına gelen “*devletle bütünleşmiş sendika*” kavramını Yönetim Konseyi gündemine getirmiştir. Yönetim Konseyi ise bu koşullarda son dereceli tartışmalı olan bu sorun karşısında ,örgüt üyeleri arasında bir bölünmeye yer vermemek amacı ile herhangi bir girişimde bulunmamış ve böylece 87 sayılı sözleşmenin temellerinin atılmak istendiği sendika özgürlüğü ile ilgili uluslararası bir sözleşmenin oluşturulabilmesi için yapılan yeni bir çaba da başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Gülmez, 1988: 26).

İki savaş arasındaki dönem, sendika özgürlüğü ilkesinin yaşama geçirebilmesi ve hukuki bir bağlayıcılığının da olabilmesi açısından uluslararası bir sözleşmenin yapılabilmesi için uğraşılan ama başarısızlıkla sonuçlanan bir dönem olmuştur. 1920'li yıllarda ve devamında sendika özgürlüğü ile ilgili başarısız yaklaşımların temelinde Barış Antlaşmasının benimsediği sendikacılık anlayışını benimsemeyen bir bakış açısı yer almaktaydı. Sendikaları, kamu hukuku örgütleri ve organları olarak düzenleyen rejimlerin varlığı bu konuda etkili olmuştur. Bu durum ILO'yu iki farklı tercihle karşı karşıya bırakmıştır. ILO ya sendika özgürlüğü konusunda farklı görüşte olan üye devletlerin örgütten çekilme tehlikesini de göz önüne alarak, kuruluş felsefesine bağlı kalacaktı ya da evrensellik özelliğini korumak amacıyla yeni ortam ve koşullara kendini uyarlayacaktı. İşçi grubu birinci yolu tercih ederken, işveren ve hükümet grubu ikinci yol tercih etmişlerdir. Uzlaşmanı sağlanmadığı bu yapı içinde böylece sendika özgürlüğü ilkesi ,evrensellik ilkesi uğruna gözden çıkarılmıştır(Akt. Gülmez,Yiannopoulos, 1973:17). İki büyük savaş arasındaki bu dönemde ,sendika özgürlüğü ilkesini yaşama geçirecek uluslararası bir

sözleşmenin kabul edilmesine yönelik çabaların temelinde bu çelişkili tutum yer almıştır.

Örgütlenme özgürlüğü ile ilgili temel prensipler , ILO Anayasasında kabul edilmiş olsa da bu prensibin güçlenmesi ve hayata geçmesi zaman içinde meydana gelen gelişmeler ile mümkün olmuştur.1930'lu yıllardaki baskıcı rejimler yüzünden sendikaların bağımsızlığının olmaması ve İkinci Dünya Savaşının sebep olduğu toplumsal yıkım ILO'nun bu dönemde örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olarak tutuk davranmasının sebepleri arasında gösterilebilir (Bellace ,2014:13).

### **2.1.2.3 İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem ve Kamu Görevlileri**

İkinci Dünya Savaşı'nı sonrasının demokratik koşullarında ,sendikal özgürlükler alanında gerçekleştirilen önemli aşamalardan birisi ILO Genel Konferansı'nın 26. Toplantısında kabul edilen Philedelphia Bildirgesi'dir. ILO Konferansında 1944 yılında kabul edilen ve daha sonra ILO Anayasasının bir parçası olan Philedelphia Bildirgesi sivil özgürlükler ile sendikal haklar arasında bir ilişki olduğunu belirtmiştir. Philedelphia Bildirgesi I. maddesinde ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğünün sürdürülebilir bir gelişme için gerekli olduğundan söz ederken sendika özgürlüğü kavramını Versay Barış Antlaşmasına göre daha geniş bir çerçevede alıp yorumlamıştır. Bu yönüyle Philedelphia Bildirgesi, sendikal hakların temeli olan hak özneleriyle sendikal hakkı ilk kez resmen kuran anayasal bir belge olma özelliği taşımaktadır. II. maddesinin a fıkrasında ise temel insan haklarının insan onurunun ayrılmaz bir parçası olduğuna vurgu yapmaktadır. Bu yüzden bu ilişki sürekli olarak hem ILO denetim organlarında hem de ILO Konferanslarında kabul edilen sözleşme ve tavsiyelerinde doğrulanmakta ve altı çizilmektedir (ILC, 1947:11).

ILO'nun eylem ve etkinlik alanlarını dar anlamda çalışma koşulları ve çalışanlarla sınırlı tutmayarak tüm toplumsal sorunları ve tüm insanları kapsayacak biçimde iki yönde geliştiren Philedelphia Bildirgesi üçüncü bölümünde ILO'nun uygulamada yardım etme yükümlülüğünü kabul ettiği programları 10 bentte saymıştır. Bundan sendikal haklar ve çalışma ilişkileri ile ilgili olan (e) bendi ,söz konusu programlardan birini toplu pazarlık hakkının fiilen tanınması, üretimin

düzenlenmesinin sürekli iyileşmesi için çalışanların ve işverenlerin işbirliği etmesi ,çalışan ve çalıştıranların ekonomik ve toplumsal politikanın hazırlanmasına ve uygulanmasına yardım ve katkıda bulunmaları olduğuna yer vermiştir. 10 Mayıs 1944 tarihinde kabul edilen Filedelphiya Bildirgesi'nin III. Bölümünde toplu pazarlık hakkının fiilen tanınması ilkesi yer almıştır. Örgütün amaç ve hedeflerini belirleyen Philedelphia Bildirgesinin önemi, ILO üyesi devletlerin onaylamadıkları sözleşmelerin biçimsel yükümlülüklerinin bulunmadığı durumda dahi ,sendika özgürlüğü ve ayrımcılık gibi alanlarda ILO'ya özel eylemlere girişme yani ILO'nun denetim sistemlerine başvurma olanağı vermesinden kaynaklanmaktadır.

ILO'nun Philedelphia Bildirisini kabul ettikten sonraki onayladığı sendikal haklara ilişkin sözleşmeler ve denetim organları tarafından verilen kararlar uluslararası alanda önemli bir içtihat birikmesine sebep olmuştur. O yüzden ILO'nun uluslararası normların oluşmasında referans noktası olması tesadüfi bir gelişme değildir (Gülmez, 2005: 179).

II. Dünya Savaşı sonrası, örgütlenme özgürlüğünü daha önemli bir yere koyan anlaşmaların yapıldığı yıllar olmuştur. 1930'lu yıllar süresince baskıcı rejimler tarafından sendikal hakların ezilmesi ve II. Dünya savaşı süresince sivil toplumun yıkımı , ILO'nun örgütlenme özgürlüğüne yönelik bakış açısını olumlu ve açıklayıcı bir şekle dönüştürmüştür. 1944'te kabul edilen Philedelphia Bildirge 'sinde ILO'nun dayandığı temel ilkeleri belirtirken örgütlenme ve ifade özgürlüğü ilerlemenin vazgeçilmez şartı olarak görülmüştür (Kapar, 2004:182).

1930'lu yılların ortasından başlayarak bazı devletlerin Birleşmiş Milletler ve ILO üyeliğinden çekilmeleriyle üye sayısı 1942'de 48'e düşen ve etkinliklerini sınırlı bir şekilde devam ettiren ILO , Genel Konferans ve Yönetim Konseyi toplantılarını da yapamamış ve Büro'da sınırlı sayıda çalışmanı ile Cenevre'den Montreal' e taşınmıştır.

1946 yılında yapılan antlaşma uyarınca ILO Anayasasında öngörülen amaçları yerine getirmek için uygun önlemleri alma sorumluluğu verilen bir uzmanlık kuruluşu olarak Birleşmiş Milletlerce tanınan ILO'nun bu dönemdeki etkinlikleri önceki dönemden farklılaşmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen bu dönemin üç önemli özelliği vardır. Birincisi, çalışma ve yaşam koşullarının



düzeltilmesi amacıyla ilk dönemde başlayan uluslararası korumanın yeni konu ve çalışan gruplarını kapsayarak sürdürülmesidir. İkincisi uluslararası toplumsal korumanın ,özgürlük, eşitlik, insan onuru gibi evrensel değerlerin güvence altına alınmasına yönelik bazı insan haklarının savunmasına yönelmiş olması ve üçüncüsü ise kuralların hazırlanmasında üye devletlerin siyasal rejimleri yanı sıra ekonomik ve toplumsal koşullarının da önemli farklılıklar barındırdığı anlayışından hareketle , daha esnek bir tekniğin kullanılmasıdır (Gülmez,1988:32).

II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası örgütlerin görünümü hızlı bir şekilde değişmiştir. 1945'te Birleşmiş Milletler kurulmuş ve 1946'da ise Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi kurulmuştur. Aynı zamanda Sovyetler Birliği ve ABD gibi büyük devletlerin ve doğu ve merkez Avrupa'daki siyasal ideolojiler gerilimin bağlantısı olmuştur. 1947'de Dünya Sendikalar Federasyonu (World Federation Of Trade Union), Ekonomik ve Sosyal Konseyi'nin sendikal haklarla ilgili uygulamaları garanti altına almasını istemiştir. ILO' dan ziyade Ekonomik ve Sosyal Konseye yapılan bu yönlendirmeye Amerikan Emek Federasyonu'nca karşı çıkmıştır. 1947'deki Şubat ve Mart toplantısında Ekonomik ve Sosyal Konseyi konuyu ILO'ya yönlendirmeye karar vermiştir ve ILO'dan hemen geri bildirimde bulunulması istenilmiştir. 1947'de ILO Yönetim Kurulu toplantısında, üyeler örgütlenme özgürlüğü temel bir konuda ILO'nun otonomisinin sağlanması gerektiği konusunda bütünleşmişlerdir (ILO Governing Body, 1947:20).

Totaliter rejimlerin kapsamından kurtulunan bir dönem olan bu süreçte sendikal özgürlük prensibine uluslararası temel kazandıran iki temel sözleşme kabul edilmiştir. Bu dönemde sözleşme ve tavsiye niteliğinde çok sayıda belge ve araç ile sendikal hak ve özgürlüklerle toplu çalışma ilişkilerinin çeşitli yönleriyle düzenlendiği uluslararası bir yasama etkinliğine ve diğer taraftan bu kuralları yaşam aktaracak denetim ve koruma mekanizması oluşturma çabası var olmuştur.

#### **2.1.2.3.1 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesinde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri**

9 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 153 ülke tarafından onaylanan 87 sayılı ILO sözleşmesi Türkiye tarafından 25 Şubat 1993 tarihinde onaylanmıştır. Bu

sözleşme, sendika özgürlüğünü en kapsamlı şekilde ele alan uluslararası belgelerin başında gelmektedir.

87 sayılı sözleşmenin kabulü ile ilgili süreç uzun yıllar almıştır. Birleşmiş Milletlerin ILO' dan önce örgütlenme özgürlüğü alanında düzenleme yapabilme arayışları, ILO Yönetim Kurulu üyelerini şaşırtmış ve ILO'nun özerkliği ile ilgili umutsuzluğa düşürmüştür. Uluslararası standartları düzenlemede ve tanımlamada Birleşmiş Milletlerin kullanmış olduğu güç ILO'nun otonomisine bir tehdit olarak görülmüştür. Mart 1947'de Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi, örgütlenme özgürlüğü konusunu ILO'nun bir sonraki toplantı gündemine almasını istemiştir ve sonraki toplantıda Ekonomik ve Sosyal Konseye ilgili rapor hemen gönderilmiştir. 1947 yılında Birleşmiş Milletlerin Ekonomik ve Sosyal Konsey üyeleri ile Uluslararası Çalışma Örgütü Yönetim Kurulu üyeleri sendika özgürlüğü ile örgütlenme özgürlüğü konularını tartışmışlardır. O tarihte yapılan tartışmalarda, sendika özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğünün farklı kavramlar olduğunu vurgulanmıştır. Buna göre örgütlenme özgürlüğü sendika özgürlüğü ile bağlantılı ancak sendika özgürlüğünü tümüyle kapsamayan genel bir kavramdır. Bu yorumda Jouhau, örgütlenme özgürlüğü ve sendikal özgürlük arasında dar bir ilişkinin varlığına işaret etmiştir.

Örgütlenme özgürlüğü kavramının, ülkeden ülkeye çeşitlenmekte olduğu ve birçok ülkede çoğunlukla farklı şekilde yorumlanan statü ve düzenlemelerde tanımlandığı belirtilmektedir. Örgütlenme özgürlüğünün temel prensipleri 1919'da ILO tarafından benimsenmiş olmasına rağmen uygulamalarla bu ilke güçlendirilmiştir (Dunning, 1998:151). Daha sonra ILO Ofisi kısa sürede hazırlık metinlerini oluşturmuştur. 1947 yılında ILO Konferansının gündemi “ *Örgütlenme Özgürlüğü ve Endüstri İlişkileri* ” olmuştur. Temmuz 1947 de ILO Konferansının bitiminde 87 sayılı sözleşmeye formunu veren örgütlenme özgürlüğünün genel prensipleri kabul edilmiştir. Bu süreçle bağlantılı olarak hızlı bir şekilde cevap verme ihtiyacının hissedilmesi ile 1947 yılının başlarında metinlerinin tartışıldığı, taslağının yapıldığı ve oylandığı 87 sayılı Örgütlenme Özgürlüğü'ne ilişkin sözleşme meydana gelmiştir (Governing Body Reports, 1947: 17). Böylece ILO 4 ay içinde 20 yıldan daha fazla süredir kaçınılmış olduğu bu durumu sonuçlandırmış olmuştur. Sendikal haklarla ilgili ilk ve özel ayrıntılı gelişmeler ise İkinci Dünya Savaşını izleyen

dönemde ,insan haklarının uluslararasılaşması tartışmaları hızlanarak ILO tarafından 10 Aralık 1948 tarihli 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması sözleşmesi onaylanmıştır. İkinci Dünya Savaşının izleyen dönemde kabul edilen bu sözleşme ,sendikal özgürlüklerin uluslararası çerçevesinin belirlenmesindeki girişimlerden en önemli ve en somut adımıdır. 87 sayılı sözleşmenin hazırlık çalışmaları boyunca örgütlenme hakkı sadece özel sektör çalışanları için değil kamu çalışanları için de garanti altına alınmıştır. ILO nun 1947 yılında hazırladığı rapora göre örgütlenme özgürlüğü işverenlere ve çalışanlara, kamu ve özel sektör çalışanlarına ,yani kamu çalışanlarına da uygulanabilmelidir. Bu konuda herhangi bir ayrıma gitmek eşitliğe aykırı bir uygulama olarak görülebilir. Özel sektör veya kamu kesiminde ücretli maaşlı çalışanlar arasında örgütlenme özgürlüğü açısından bir ayrımcılık yapmak eşitsiz bir uygulamadır. Kamu görevlilerinin sosyo ekonomik hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenme hakkı Arjantin, Avustralya, Belarus, Mısır, Finlandiya, Hindistan, İtalya , Filipinler, Polonya , Venezualla gibi ülkelerde yasa ile garanti altına alınarak tüm sendikalara uygulanabilir kılınmıştır. Belçika , Fransa, Meksiko,Japonya, Djiboti gibi ülkelerde ise kam görevlilerinin örgütlenme hakkını düzenlemek için öze yasal düzenlemeler vardır. Birçok ülkede kamu görevlilerinin bu hakkının tanınması uzun bir süreci almıştır.Kamu görevlilerine de bu hakkın tanınması hiçbir zaman için böylesi bir hakkın konusu olan kamu görevlilerine imtiyazlı davranılabilmesi anlamına gelmemektedir. Bunun yanı sıra kamu görevlilerinin temel bir hak olan örgütlenme özgürlüğü ve onun gerektirdiği sendikalaşma ,toplu pazarlık ve grev hakkından yoksun tutulması 87 sayılı ILO sözleşmesinin ruhu ile bağdaşmayacaktır (ILO General Survey,1994:24).

1948 yılındaki ILO Konferansın temel amacı ILO Ofisi tarafından hazırlanan, tartışmalara öncülük eden örgütlenme özgürlüğü ile ilgili hazırlık metni ile ilgilenmek olmuştur. Rapor, ILO'daki örgütlenme özgürlüğünün geçmişini ve geçmişte bu konuyla ilgili kapsamlı bir belge hakkında anlaşmaya varılamamasındaki başarısızlığı eleştirmiştir. Bu rapordaki analizde başarısızlığın nedenleri ele alınmıştır. Hazırlık raporu, sendikaların ilgili olduğu mevzuatın önemli ölçüde ülkeden ülkeye ve ayrıntısında farklılaştığını ortaya koymuştur. Bununla birlikte örgütlenme özgürlüğü gibi temel bir sorunun standart bir biçimde ele

alınması gerektiği sonucuna varmıştır. Raporda grev hakkıyla ilgili açık bir ifade olmamakla birlikte uyuşmazlıkla mücadele konusunda çeşitli ülke örneklerinden söz edilerek zamanın sendikalarının iktisadi bir baskı unsuru olduğu raporda belirtilmiştir (Freedom of Association and Industrial Relations, 1987:7).

Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesinin kabulü sırasında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tarafları arasında bazı görüş ayrılıkları olmuştur: 1947 yılında ILO görüşmelerinde örgütlenme hakkı ile ilgili olarak Uluslararası Çalışma Bürosu tarafından önerilen paragrafta şöyle denilmektedir.

*“İşverenler ile kamu ve özel sektör çalışanlarının, ırk, din, dil, renk, ulus, meslek ve cinsiyet temelinde herhangi bir ayırım yapılmaksızın, önceden izin almayarak diledikleri örgütleri kurma hakları ihlal edilmemelidir”* (Proceeding Reports, ILC, 1947:570). Bu raporda örgütlenme özgürlüğü ve bu özgürlükle bağlantılı diğer toplu pazarlık ve grev hakkı hiç bir ayırım yapmaksızın tüm sosyal sınıflara sağlanmasından söz edilmektedir. Komite tarafından çalışan ve hükümet tarafının bu konuyla ilgili önerdiği değişiklikler ele alınmıştır. Çalışan tarafı, ulus kelimesinden sonra siyasi düşünceye göre ayırım yapılmamasını öngörmüştür. Diğer tarafta ise İngiliz Hükümeti tarafı ise “ kamu ve özel” kelimelerinin bu paragraftan silinmesini ve “mesleki, cinsiyet, renk, ırk, mezhep veya ulusal temelde ayırım yapılmaması” yerine herne olursa olsun ayırım yapılmaması ifadelerinin yer almasını istemiştir.

Görüşmelerin sonucunda, Komite ,İngiliz Hükümeti temsilcisinin önerisini benimsemiştir. Komiteye göre bu ifade sendikal hakları kişilere göre sınırlandırmaktan oldukça uzak bir ifadedir. Hiç şüphesiz ki bu maddenin önemi , Komitenin raporundan anlaşıldığı gibi örgütlenme özgürlüğünün sadece işverenler ve özel sektörde çalışanlar için değil aynı zamanda mesleki, cinsiyet, renk, ırk, mezhep, ulus ve siyasi düşünce bakımından herhangi bir ayırım yapmaksızın kamu çalışanlarına da örgütlenme özgürlüğünün garanti altına alınmasıdır (Proceeding Reports, ILC, 1947:570)

Meksika işçi tarafı üyesi, Komitenin bu formulüne karşı çıkmıştır. Bu görüşe göre bu formül hem Philedelpia bildirisinin ruhuna karşıydı. Bunun yanı sıra böyle bir düzenleme ile çalışanların, devletlerin sınırlandırıcı müdahalelerine açık hale

gelebilecekleri savunulmuştur (Proceeding Reports, ILC, 1947:570) Hindistan hükümeti üyesi ise maddede geçen “kamu ve özel” kavramlarının yerine “silahlı kuvvetler ve polis dışındaki kamu ve özel sektör çalışanları” kavramlarıyla yer değiştirmesini önermiştir. Bu görüşe göre silahlı kuvvetler ve polisin, toplu pazarlık ve grev hakkı olmadığından örgütlenme özgürlüğünün uygulanmasında bu çalışan grubu kapsama dahil edilemez.

Fransız işçi tarafı üyesi ise Komitenin sunmuş olduğu bu metnin ,gelişmiş ülkelerdeki mevcut sendikal örgütlenmenin temel prensiplerini dahi içermediğini belirtmiştir. Sınırlandırıcı olarak düşünülen metnin, az gelişmiş ülkeler için model olamayacağı ifade edilmiştir. Bu görüşe göre doğrudan devlet idaresinde çalışan kamu görevlileri değil ama kolluk kuvvetlerini kapsayacak şekilde tüm kamu görevlileri örgütlenme hakkı ve bu hakkın gereklerinden faydalanmaları gerektiği savunulmuştur. Ancak hükümet temsilcileri ve çalışan temsilcilerinden gelen bu önerilerin tümü reddedilmiştir (Proceeding Reports, ILC, 1947: 570).

87 sayılı sözleşmenin hazırlık metninin amacıyla ilgili işveren tarafından da çeşitli düzenleme önerileri gelmiştir. Buna göre “ *işverenler ve işçiler arasındaki ilişkileri düzenleme amacıyla ve genel hukuk kurallarına aykırı olmayacak bir biçimde önceden izin almaksızın istedikleri örgütleri seçme ve kurma hakları dokunulmazdır.*” Ancak komite böyle bir düzenlemeyi oldukça tehlikeli ve gereksiz bulmuştur. Çünkü sadece sendikalar değil tüm diğer örgütler ve vatandaşları kapsayan ve tüm topluma etkileyen genel hukuk kurallarının yapılması zorunludur. Hükümet tarafının metinde istediği değişiklik, hükümetin yapacağı yasal değişiklik ile sendikayı yasa dışı ilan etmesine olanak verdiği için komite tarafından bu değişiklik tehlikeli bulunmuştur. Komitedeki farklı gruplar arasındaki görüşmeler sonrasında işveren grubu önerdikleri düzenlemeyi geri çekmişlerdir (Proceeding Reports, ILC, 1947:570).

1948 yılında onaylanan 87 sayılı sözleşme, çalışanlara ve işverenlere tanınmış olan sendika hakkının kullanımını devlete karşı güvence altına almayı amaçlamaktadır. Devletten ve kamu gücünü kullanan yönetsel yetkililerden gelebilecek ve sendika özgürlüğünü zedeleyebilecek her türlü müdahaleye karşı, hem

bireysel hem de toplu sendika özgürlüğünün korunması bu sözleşme ile garanti altına alınmaktadır.

Sözleşmenin konusu sendika özgürlüğü ve sendika hakkının korunması ile ilgilidir. Sözleşmenin kendisi, bireysel sendika özgürlüğü açısından, hiçbir şekilde önceden izin almama, hiçbir şekilde ayırım gözetmeme ve istenilen örgütleri kurma ve onlara üye olmayı kapsamaktadır (Gülmez, 2005:144-145).

87 sayılı sözleşmenin 2. maddesi şöyledir “*Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.*” Sözleşmenin 2. maddesi, ayırım gözetmeme ilkesi gereğince tüm çalışanların, sendika kurma, sendikaya üye olma hakkını güvenceye almaktadır. Bu madde kapsamında belirtilen, çalışanlar kavramı doğrultusunda kamu görevlileri de bu sözleşme kapsamına girmektedir. Bununla birlikte 2. maddede sözleşme serbest kuruluş ilkesini güvence altına alırken ,kuruluş düzeyi ve niteliği açısından herhangi bir sınırlama getirmemiştir.

87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesinin 2. Maddesi, örgütlenme özgürlüğü açısından kamu hizmetlerinde çalışanlar, kamu görevlileri ile özel sektör çalışanları arasında ayrımcılık yapmama ilkesini şekillendirmektedir ( ILO Digest, 2006:209).

Bu sözleşmenin getirdiği standartlar hiçbir ayırım yapmaksızın tüm çalışanlara uygulanabilir, bu açıdan kamu görevlileri de bu kapsam içindedir. Kamu çalışanları da özel sektör çalışanları gibi örgütlenme hakkına sahip olduğu için kamu ve özel sektör çalışanları arasında örgütlenme özgürlüğü ile ilgili ayırım yapmak eşitliğe aykırı ( haksız) bir uygulama olacaktır. (ILO Digest, 2006: 212,240,206).

Çalışanların çıkarlarını korumak ve geliştirmek için barışçıl eylem yapma haklarının olduğu ve sendikal faaliyetleri dolayısıyla sendikal haklardan mahrum bırakmaya yönelik kısa süreli de olsa gözaltına alma ve sorgulama gibi uygulamaların sendikal haklar için önemli engellemeler olduğunu belirtmiştir (CFA, 2001:374).

Bu sözleşmenin 3. Maddesine bakmak gerekirse;

Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.

Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar.

Sivil özgürlüklerin sendikal haklarla ilişkin uygulamalarda 87 sayılı ILO sözleşmesinin 3.maddesi kapsamındaki hüküm uyarınca ele alınmalıdır. Bu standartla ilişkili olarak insan haklarına saygı büyük ölçüde sendikal yaşam için de önemlidir (Report Of The Commission Of Inquiry, 1991:435).

Temel insan haklarının bir parçası olan örgütlenme özgürlüğü , toplanma ve yürüyüş özgürlüğü, ifade ve düşünce özgürlüğü ile ilişkili haklardır. 1970 yılında yapılan ILO Konferansında sendikal hakların ve insan haklarının arasındaki temel bağ tekrardan vurgulanmıştır. Konferans örgütlenme özgürlüğünün uygulanmasında temel hakları açıkça listelemiştir. Buna göre a) Keyfi tutuklamadan ve göz altına alınmama özgürlüğü b) düşünce ve ifade hürriyeti c) Toplanma özgürlüğü d) adil yargılanma özgürlüğü e) sendikaların mal varlığını koruma hakkı

87 sayılı sözleşmenin metninde olmasa da denetim organları kararlarında grevle ilgili tartışmalar vardır. Ekonomik ve Sosyal Konsey ILO'nun sendikal haklarla ilgili bir takım önlemler alması gerektiğini belirtmiştir. Buna göre çalışanların ve örgütlerin grev hakkının ne ölçüde tanınacağı ve korunacağı sorusu üzerine odaklanılması gerektiği önerilmiştir (ILO, 1947: 6).

Grev hakkından 87 sayılı sözleşmede açıkça söz edilmemiş olmasına rağmen, 1947 ve 1948'li yıllarda yapılan tartışmalarda ne hükümet ne de işveren grubu, sözleşmede grev hakkının sınırlandırılması ile ilgili ne bir tartışma ne de bir ifade yer almıştır. Grev hakkının, sözleşmenin metninde geçmemiş olması bu konunun önemsenmediği anlamına gelmemektedir.

Valticos, 87 sayılı sözleşmenin, çalışanların eylemlerini örgütleyebilme hakkına sahip olabilme ifadesinin grev hakkı gibi önemli bir sorunu arttırdığını belirtmiştir. Çalışanların ve örgütlerine grev hakkının ne ölçüde tanınacağı ve

korunacağı önemli bir sorundur. Hükümet temsilcileri, 87 sayılı ILO sözleşmesinin metninin işveren ve çalışan örgütleri için belirleyici bir metin olduğunu ama bu örgütlerin hukuka uygun şekilde davranması gerektiğini belirtmişlerdir. Hukuka uygun şekilde gerçekleştirilecek düzenlemelerin ulusal mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. 1948’de ILO Konferansında ulusal bağımsızlıkla ilgili tartışmalar anlamını yitirmiştir. Çünkü ILO en başından beri ulusal bağımsızlığı belli bir ölçüde terk etmeyi varsaymıştır. Üye devletlerin kabul ettiği uluslararası standartların var olabilmesi için ulusal bağımsızlıktan vazgeçebilmek bir gerekliliktir. Bazı hükümetler çalışan ve işveren örgütlerinin koşullarını düzenleme noktasında imtiyazlı yapılarını devam ettirmek istemektedirler (ILO,1947:17-18).

1948 ILO Konferansında, delegeler sendikal hakların belirtilerine yönelik eylemlerin farkında değillerdir ve bu durumun sonucunda sendikal hakların üzerinde yeterince durmama gibi bir davranış sergilemişlerdir. Zaman baskısı altında çalışan komite, ILO Konferansında hem fikir olunan metin üzerinde anlaşma kararı vermiştir; ancak, “ freedom of association” kavramı, komitenin görüşünü tam anlamıyla yansıtmadığını kabul etmişlerdir. Örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak kabul edilen sendika hakkına pragmatik yaklaşan komite, grev hakkının sınırlarını belirlemedeki çıkmazdan kurtulmak istemiştir. 1949 yılında 98 sayılı Toplu Pazarlık Hakkı ile ilgili sözleşme kabul edilmiştir. 87 ve 98 sayılı sözleşmeler 30 yıllık bir gecikmenin ürünü olmuşlardır. Bunun yanı sıra böyle bir gecikme Sendika Özgürlüğü Komitesi gibi yenilikçi ve yaratıcı bir mekanizmanın ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur (Bellace, 2014:19).

87 ve 98 sayılı sözleşmelerin kabul edildiği yıllarda ILO, greve yönelik sınırlamalar ve sendikalar üzerindeki baskı ile ilgili olarak şikâyetlere hızla cevap verebilecek mekanizmalara ihtiyaç duymuştur. ILO Yönetim Kurulu, ortaya çıkan birçok şikâyetin mevcut denetim mekanizmaları ile uyumlu olamayacağını farkındaydı. Örneğin Uzmanlar Komite ’sinin spesifik olaylarla ilgilenmediği onun yerine onaylanan sözleşmelerle ilgili hükümet şikâyetlerini ele almasıyla ilgili olarak suçlanmaktaydı. Hâlbuki örgütlenme özgürlüğü ile ilgili yükümlülükler bizzat ILO üyesi olmaktan kaynaklanmakta sözleşmenin onaylanmasından kaynaklanmamaktadır. Buna ek olarak Uzmanlar Komitesi yılda bir kez toplanmakta



ve şikâyet edilen olay ile Uzmanlar Komitesi'nin yeniden gözden geçirmesi arasında önemli bir zaman farkı bulunmaktadır. Dahası Uzmanlar Komitesi'nin incelemeleri özel olayların analizinden daha çok üye devletlerin hukuki durumu ve pratikleri ile ilgilidir. 1949'daki Yönetim Kurulu toplantısında bazı üyeler sendikal hak ihlalleri ile ilgili önemli şikâyetlerle ilgili mücadele konusunu ortaya koymuşlardır. 1949'daki Yönetim Kurulu olağanüstü bir şekilde hareketlenmiştir, çünkü WFTU'dan bir gözlemci sendikal hak ihlalleri ile ilgili Ekonomik ve Sosyal Konsey'in bizzat mücadele edebileceğini belirtmiştir. Hatta ILO'nun sendikal hak ihlalleri ile ilgili olarak işverenlerin ILO'da oynadığı rol dolayısı ile yeterli olmadığını ileri sürmüştür. Hatta 87 sayılı ILO Sözleşmesinden bazı sebepler dolayısıyla rahatsız olmuştur. Sebepler şu şekilde belirtilmiştir:

87 Sayılı Sözleşmenin grev hakkını kapsamaması

Sadece çalışanların haklarını savunmada etkili bir silah olması

Uzmanlar Komitesi'nin görüşlerini empoze etmede gücünün olmaması

Sadece onaylanan sözleşmelerin göz önünde bulundurularak eylemde bulunulması gibi konularda rahatsız olmuştur.

Hatta bu durum Ekonomik ve Sosyal Konsey ve ILO arasında siyasi bir futbola benzetilmiştir. Aynı zamanda örgütlenme özgürlüğünün uluslararası denetimi üzerinde odaklanılmıştır (ILO Conference ,1947: 65-66).

Sendika özgürlüğüne ilişkin şikâyetlerin ve ihlallerin incelenmesi amacıyla ILO'nun bir denetim mekanizması olarak kurulan Sendika Özgürlüğü Komitesi verdiği kararlarında kamu görevlilerinin de 87 sayılı sözleşme kapsamına girdiğini ve diğer çalışanlar gibi sendika kurma ,kamu yetkililerinin müdahalesi olmaksızın sendikal faaliyetlerde bulunma hakkının bulunduğu şeklinde kararları vardır (ILO Digest,2006:206).

87 sayılı sözleşme, kişiler yönünden sendikal haklara ilişkin tek sınırlamayı silahlı kuvvetler mensupları ve polisler için getirmiştir. ILO 87 Sayılı Sözleşme madde 9/1: *“Bu sözleşmede öngörülün güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.”* Sözleşmede

belirtilen güvencelerin silahlı kuvvetler mensupları ve polislere ne ölçüde uygulanacağı iç hukuk düzenlemesine bırakılmıştır. Bu madde ,sendikal hakkın tanınması kararı değil, hangi ölçüde tanınacağını belirlenmesini kapsamaktadır (Gülmez,1996: 145).

87 sayılı sözleşmede, grev hakkı açıkça düzenlenmemiştir. Ancak Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesi verdikleri kararlarında, 87 sayılı ILO sözleşmesinin 10. Maddesinin grev hakkına dayanak oluşturduğunu belirtmişlerdir (Swepston, 1998:188).

Çalışanların hiçbir ayırım yapılmaksızın bir sendikaya üye olmaya ve sendikal faaliyetleri yerine getirme hakkı vardır. Bazı ülkelerdeki endüstri ilişkileri sistemi, çalışanları belirli kategorilere ayırarak, bu kategorideki çalışanların sendikal haklarını sınırlandırmakta ya da belirli şartlara bağlamaktadır (General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining,1994:47) . Bu durum temel insan haklarından birisi olan sendikal hakların bütünselliğine ve bölünmezliğine ülkelerin yasal düzenlemeleri, uygulamada meydana gelen ihlaller ve devletlerin endüstri ilişkileri sistemi aracılığı gölge düşmesine sebep olmaktadır.

#### **2.1.2.3.2 98 Sayılı Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi'nde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri**

98 Sayılı Sözleşme, 1949 yılında ILO tarafından kabul edilip, Türkiye tarafından 8 Ağustos 1951 tarihinde onaylanmıştır. 98 Sayılı Sözleşmenin amacı örgütlenme özgürlüğünü işverene ve işveren örgütlerine karşı korumanın yanı sıra 87 sayılı sözleşmeyi tamamlamaktır ( Gülmez,2005:149).

98 Sayılı “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi” madde 1 işverene karşı korumayı içerir. Madde 2, karışmama ve müdahale etmemeyi , madde 3 devletin yükümlülüğünü, madde 4 özgür ve serbest toplu pazarlığı ,madde 5 asker ve polisin durumunu, madde 6 üst düzey kamu görevlilerinin durumunu düzenler. 87 sayılı sözleşmenin ikizidir.

98 sayılı sözleşme, sendika özgürlüğün zedeleyici ayrımcı eylemler ile özellikle işverenden gelecek karışma eylemlerine karşı çalışanların örgütlenme haklarını korumak amacıyla gerektiğinde ulusal koşullara uygun örgütler kurulmasını zorunlu tuttuğu halde toplu pazarlık hakkının korunması için böyle bir kurala yer

vermemiştir. Bu hakkın geliştirilmesini özendirmek amacıyla ulusal koşullara uygun önlemler alınmasını öngörmekle yetinmiştir. Kısacası sözleşme örgütlenme hakkının korunmasını, toplu pazarlık hakkına oranla daha sağlam ve güvenceli kurallara bağlamıştır.

Toplu pazarlık hakkı öncelikle 1944 yılındaki Philadelphia Bildirgesi ile güvenceye alınmıştır. 1949 yılında kabul edilen 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile bildiride öngörülen Anayasal yükümlülük yerine getirilmiştir. 87 Sayılı ILO Sözleşmesi kapsamında garanti altına alınan sendika özgürlüğü, çalışanlara ve sendikal aktivistleri sendikal karşıtı eylemelere karşı korunmalarını, sendikal ayrımcılığı önlemeyi sağlar. Bu sözleşme örgütlenme özgürlüğünü iki yönüyle ele alır. İlk olarak çalışanların örgütlenme hakkının korunması yani çalışan ve işveren örgütlerinin her türlü müdahaleye karşı korunmasıdır. 98 sayılı sözleşme çalışanların işverenlerden gelecek sendika özgürlüğüne zarar vermeye amaçlayan eylemlerine karşı birey olarak eksiksiz biçimde korunması ilkesini öngörmüştür. İkinci olarak, çalışanların örgütlerinin işverenlerle maddi ve diğer anlamlarda organik bir bağının olmaması, toplu pazarlığın ihdasında gönüllü özgür toplu pazarlığı ve tarafların özgür iradesi vurgulanmaktadır.

98 sayılı sözleşmenin 2. maddesi şöyledir: “*İşçi ve işveren teşekkülleri, gerek doğrudan doğruya, gerek mümessilleri veya üyeleri vasıtasıyla birbirlerinin kuruluşları, işleyişleri ve idarelerini müdahalede bulunmalarına karşı gerekli surette himaye edileceklerdir.*” Bu madde örgütlerin faaliyetlerine müdahaleden tamamen bağımsız olmayı vurgulamaktadır. SÖK 2000 yılında Kolombiya ile ilgili vermiş olduğu kararında bu vurguyu tekrarlamıştır. Kolombiya Hükümeti ile ilgili SÖK’ne 2000 yılında şikâyette bulunulmuştur. Şikâyetin konusu, sendika özgürlüğünün ihlali, sendikadan ayrılmaya zorlama, grev hakkının ihlali, sendikal hakları kısıtlama, sendikal ayrımcılık, sendikal faaliyetlere müdahale ve toplu pazarlık hakkının ihlalidir.

98. sayılı Sözleşmenin 4. Maddesi: *Çalışma şartlarını kollektif mukavelelerle tanzim etmek üzere işverenler veya işveren teşekkülleriyle işçi teşekkülleri arasında ihtiyari müzakere usulünden faydalanılmasını ve bu usulün tam bir surette*

*geliştirilmesini teşvik etmek ve gerçekleştirmek için lüzumu halinde milli şartlara uygun tedbirler alınacaktır.*

Bu maddede söylenmek istenen şey ,hükümet ve kamu yetkililerinin gönüllü toplu pazarlık sürecini kısıtlayıcı değil geliştirici bir tutum izlemesi ancak bunu yaparken de tarafların toplu pazarlık bağitlama özerkliğine dokunmamasıdır. Maddede sözü geçen “ ulusal koşullara uygun önlemler” alınması ,sözleşmenin temel amaç edindiği özgür, özerk ve gönüllü toplu pazarlığı geliştirme ve yaygınlaştırma ilkesine aykırı düzenlemeler yapılmasını engelleyici bir düzenlemedir.

98 sayılı Toplu pazarlık Hakkı ve Toplu Pazarlığın Korunması Sözleşmesi'nin 1. maddesi ile sendikal ayrımcılıkla ilgili genel bir ifadeden söz eder. “*İşçiler çalışma hususunda sendika hürriyetine hanel getirmeye matuf her türlü fark gözetici harekete karşı tam bir himayeden faydalanacaktır.*” Birinci maddenin birinci paragrafında sözü edilen ayrımcılığa karşı korumanın nasıl olacağı ikinci paragrafta söz edilmektedir. Birinci maddenin ikinci paragrafı ise şöyledir. “*Bir işçinin çalıştırılmasını, bir sendikaya girmemesi veya bir sendikadan çıkması şartına tabi kılmak; Bir sendikaya üye olması yahut çalışma saatleri dışında veya işverenin muvafakati ile çalışma saatlerinde sendika faaliyetlerine iştirak etmesinden dolayı bir işçiyi işinden çıkarmak veya başka suretle onu izrar etmek; maksatları güden hareketlere mütaallik hususlarda uygulanacaktır.*” Bu sözleşme gereğince istihdama giriş ve çıkış konusunda sendikaya üye olma ya da sendika üyeliğini sona erdirmeye ile ilgili sendikal ayrımcılık faaliyetleri bu sözleşme ile örgütlenme özgürlüğünün taraflarca kabulünün bir garantisi olarak korunmasına yer verilmiştir.

98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, “ hiçbir ayırım gözetmeme” ilkesine açıkça yer vermediği için kişi yönünden uygulama alanı 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika hakkının Korunması Sözleşmesine göre daha dardır. 98 sayılı sözleşme de 87 sayılı sözleşme gibi silahlı kuvvetler ve polis durumunun belirlenmesi yetkisini ulusal mevzuata bırakmıştır. Bu açıdan bu iki belgede benzerlik vardır; ancak, aradaki farklılık kamu görevlileri yönünden ortaya çıkmaktadır (Gülmez,1996:53). Ama 87 sayılı sözleşmenin ötesinde bu sözleşmenin 6. Maddesinde “ *bu sözleşme kamu görevlilerinin durumu ile ilgili değildir ve hiçbir şekilde kamu görevlilerinin statüsüne hanel getirilemez*” denilmiştir. Bu sözleşmenin

metninden tüm kamu görevlilerini kapsam dışında bıraktığı düşünülebilir. Ancak ILO denetim organlarının uzun yıllardır vermiş olduğu yerleşik kararlar göz önüne alındığında bu görüşe varmak çok doğru değildir.

98 sayılı sözleşmenin 6. Maddesinin İngilizce ve Fransızca metinleri arasında bu konuda önemli bir farklılık vardır. Fransızca metinde „sözleşme kapsamı dışında kalan çalışanlar için “ fonctionnaires publics-kamu görevlileri” terimi kullanılmıştır; ama İngilizce metinde ise sözleşme kapsamı dışında kalan çalışanlar için “ public servants engaged in admistration of state- devlet yönetiminde görevli kamu görevlileri” kavramı kullanılmıştır. Böyle bir terim farklılığı sözleşmenin kişi yönünden kapsamını, uygulama alanını önemli ölçüde etkileyen bir farklılıktır. Tüm ülkeler için geçerli bir kamu görevlisi tanımı yapılması her ne kadar güç olsa da Fransızca metnin geniş kapsamlı olarak kişi yönünden sözleşmenin uygulama alanını sınırladığı İngilizce metinde ise bu sınırlamaya sadece üst düzey kamu görevlilerinin yani devlet yönetiminden görevli olan kamu görevlilerinin tabi olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla İngilizce metin doğrultusunda bu sözleşmenin güvencelerinden yararlanmayacak olan kesim devlet yönetiminde görevli üst düzey kamu görevlileridir.

ILO denetim organları, 6. Maddenin İngilizce ve Fransızca metinleri arasındaki farka dayanarak „dar anlamda kamu görevlisi niteliği taşımayanların, sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulmaması gerektiğini savunmaktadır (RCE, 58 session,1973:31).

Uzmanlar Komitesi 6. maddeyi, İngilizce metni göz önüne alarak dar bir şekilde yorumlamıştır. Komite, kamu görevlisi tanımının ülkelerin endüstri ilişkileri sistemine göre farklılaşacağını kabul eder. Kamu kesiminde çalışan ve devletin üst düzey yönetiminde görevli olmayan kamu görevlilerinin sözleşmenin uygulama alanı dışında bırakılması sözleşmenin ruhuna aykırı olacaktır. Komiteye göre bu sözleşme sadece “ devlet yönetiminde görevli kamu görevlilerinin kapsam dışı olmasına olanak tanır. Devlet tarafından istihdam edilen ama kamu otoritesinin bir organı olarak davranmayan kamu görevlilerinin sözleşmeden yararlandırılmaması sözleşmenin değerinin kaybolmasına sebep olur. Bu yüzden çalışmalarını devlet yönetimine özgü bakanlıklar ve başka benzer hükümet organındaki kamu görevlileri

ile hükümet, kamusal işletmeler ya da özerk kamusal kurumlar tarafından istihdam edilen kamu görevlileri arasında bir ayrım yapılabilir (RCE,1973:138).

98 sayılı sözleşme, örgütlenme hakkının, çalışanlarca ve dolayısıyla kamu görevlilerinin de işverenlere ve kamu yetkililerine karşı özgürce kullanılmasını güvence altına almak için çalışan örgütlerinin işçi sendikaları ve kamu görevlileri sendikalarının işverenlerden gelecek karışma eylemlerine karşı da korumuştur. Buna göre çalışan ve çalıştıran örgütleri ister doğrudan isterse görevlileri ya da üyeleri aracılığıyla olsun, birbirlerinin kuruluş, işleyiş ve yönetimlerine karışmalarına karşı tam bir korumadan faydalanırlar.

Çoğu ülkenin yasal düzenlemeleri sendikal ayrımcılıkla ilgili olarak genel ve ayrıntılı hükümler içerir. Ama ülkelerin yasal düzenlemeleri, koruyucu hükümlerle uyumu sağlamada ayrımcılığa karşı korumanın düzeyi, kapsama dahil olan kişiler, alınan önlemler bakımından farklılık gösterebilir. Bu bağlamda bazı ülkelerde sendikaya üyeliğini veya aidatını ya da işe giriş için sendika üyeliğini ya da sendika üyesi olmamayı öngören düzenlemeler vardır. 98 sayılı sözleşmenin kabulü esnasındaki hazırlık çalışmalarında, bu sözleşmenin sendikal güvenliğin sağlanması için bir yetkilendirme ya da kısıtlama olarak yorumlanmaması gerektiği sonucuna varılmıştır. Böylesi bir durumun düzenlenmesi ulusal yasal mekanizmalarca yapılması uygun görülmüştür.

87 sayılı sözleşmede olduğu gibi 98 sayılı sözleşmede de silahlı kuvvetlerin ve polisin durumu ulusal yasal düzenlemelere bırakılmıştır (md5).

Kamu görevlilerinin durumunun ülkelerin yasal mevzuatına göre değişkenlik göstermesi beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Sendika Özgürlüğü Komitesi, kamu görevlilerinin istisnası ile ilgili olarak kısıtlayıcı bir yaklaşımı benimsemiştir. Komite kamu görevlilerinin örgütlenmesinin yasaklayıcı ve kamu görevlilerinin büyük bir kesimini yasaklayıcı bir çerçeve içine alan bir yaklaşımı kabul etmemekte, devlet adına görev yapan üst düzey kamu görevlilerini bu kapsam dahilinde düşünmektedir (General Survey,1994:200).

98 sayılı sözleşme örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını ayrı bir şekilde vurgulamayı tercih etmiştir. Örneğin bu sözleşmeye göre bir sendikanın toplu

pazarlık bağıtlama gücünün olmaması durumu, çalışanların haklarının temel bir görünümü olan örgütlenme hakkını engelleyemez (CFA, 1993: 278).

98 Sayılı sözleşmeye göre sendikal nedenle işten çıkarma diğer türden işten çıkarmalara göre daha masum sayılamaz. SÖK'ün bakış açısına göre 98 sayılı sözleşme, çalışanların istihdam bakımından sendikal ayrımcılığa karşı yeterince korunmalıdırlar. Bu korunmanın kapsamı ikinci maddede ayrıntılı olarak söz edilmiştir.

Bazı ülkelerde çalışanlar sendikal ayrımcılığa karşı genel yasalar tarafından korunmaktadır, ama geri kalan ülkelerde ise bu bağlamda ya genel bir yasa bulunmayabilir ya da çalışan kategorileri ya doğrudan ya da dolaylı olarak bu koruma kapsamına alınması reddedilebilir. Örneğin Fransa, Dominik, Haiti, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Dominik İş Kanunları sendikal ayrımcılığa karşı çalışanları koruyucu hükümler içermekteyken Irak ve Sri Lanka'da bu bağlamda bir korumadan söz edilemez. Libya'da ise tarım çalışanları ve deniz çalışanlarının, Gürcistan'da tarım ve ev içi hizmetlerinde çalışanlarının, Nijerya'da ise teknik ve idari fonksiyonları olanların sendikal ayrımcılığa karşı yasal bir korumaları yoktur. ( RCE, 1994, 98). Diğer taraftan bazı ülkelerin yasalarında sendikal özgürlüklerle ilgili özel bir koruma vardır. Örneğin Avusturya ve Ekvator İş Yasası, herhangi bir işçinin sendika üyesi olduğu veya sendika kurması dolayısı ile işten çıkartılamayacağını belirtmektedir (RCE,1992:267).

Sendikaya üye olmak ,sendika kurmak ya da sendika lideri olmak için bazı ülkelerin yasal düzenlemelerinde koruyucu hükümler vardır. Örneğin Algeria, Mısır, Finlandiya, Bulgaristan, Hindistan, İspanya ve Romanya'da sendika yönetici ve çalışanlarının sendikal ayrımcılığa tabi tutulmaması konusunda yasal düzenlemeler vardır. Böyle bir koruma özellikle sendikada çalışanlar ve sendika temsilcileri için istenir. Çünkü sendikal faaliyetleri özgür bir biçimde yerine getirebilmek, bu çalışanların sendika üyelikleri veya sendikal faaliyetleri dolayısı ile ayrımcılığa maruz kalmayacaklarının garanti edilmesi son derece önemlidir. Bunu sağlamanın yollarından birisi sendika üyesi çalışanlarının veya temsilcilerin işten çıkarılma , ayrımcılık ya da önyargılı bir yaklaşımla karşı karşıya kalmayacaklarını sağlayacak yasal düzenlemeler olacaktır. Böyle garantiler, sendikaların temsilcilerini özgürce

seçme hakkını kullanabilmeleri için gereklidir (ILO General Survey,1994:208).

Komite kamu görevlileri ile ilgili olarak ,kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerin dışında kalmaları halinde diğer çalışan gruplarına göre daha farklı bir statüde buldukları için kamu görevlilerinin daha korunmasız ve daha hassas bir durumda olabileceklerini belirtmiştir (ILO General Survey,1994:209).

Belçika, Congo, Almanya, Panama, Madacasgar gibi ülkelerde sendikal ayrımcılığa karşı yasal düzenleme vardır. Bu ayrımcılığa karşı koruma işe alma sürecinden başlayıp, iş sözleşmesinin sona ermesine kadar devam etmektedir. Finlandiya, Bulgaristan Polonya ve Tago'da bu koruma işe alma ve istihdam süresince varken, Ekvator, Lebanon, Libya gibi ülkelerdeki çalışanlar sadece istihdam süresince bu korumadan faydalanmaktadırlar. Daha işe alma sürecinde sendikal ayrımcılığa maruz kalan çalışanlar sonraki süreçte başa çıkılması güç sorunlarla karşı karşıya kalırlar. İşten çıkarılmanın gerçek sebebi olarak sendikal ayrımcılığın kanıtlanması güçleşir. Özellikle sendika üyeleri ile ilgili olarak oluşturulan ve kullanılan “ kara listeler” yasaların koruyucu özelliğini zora sokmaktadır. Bazı yasal düzenlemeler ,emek uygulamaları bakımından adil bir tavır görmedikleri için böyle listeleri açıkça yasaklamaktadırlar. Örneğin Panama İş Kanunu böyle bir uygulamayı yasaklamıştır. SÖK' e göre sendika üyelerinin ve çalışanların kara listeye alınmasına ilişkin uygulamalar sendikal hakların özgürce kullanılması önünde ciddi bir engel oluşturmaktadırlar. Hükümetlerin bu uygulamalarla ilgili mücadelesinde katı önlemler almaları gerektiği önerilmiştir(CFA, Case No:1618)

Sendikal ayrımcılık uygulamaları içinde en fazla göze çarpan ve en ciddi sonuçları olan sendikal nedenle işten çıkarmalardır. Bunun yanı sıra örneğin yerini değiştirme, kıdemde indirim, sosyal yardımlardan ya da mesleki eğitimden mahrum etme, ya da kısıtlama gibi diğer ayrımcılık yöntemleri de ciddi sonuçlar ortaya koymaktadır. Böylesi ayrımcılık çeşitlerini de engellemek için 98 sayılı Sözleşmenin 1. Maddesinde,işten çıkarmaya ek olarak ,sendika üyeliği ya da sendikal faaliyetlere katılımı dolayısıyla çalışanlara ayrımcılık yapılamayacağı belirtilmiştir.



### 2.1.2.3.3 151 Sayılı Kamu Yönetiminde Çalışma İlişkileri Sözleşmesi ve Tavsiyesi'nde Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri

ILO Genel Konferansı, sendikal haklarla ilgili iki temel sözleşmeyi kabul ettikten uzun bir süre sonra kamu görevinde örgütlenme hakkının korunması ve istihdam koşullarının belirlenmesi usulleri ile ilgili 151 Sayılı Sözleşmeyi ve onu tamamlayan 159 sayılı Tavsiyeyi kabul etmiştir.

151 sayılı sözleşme kabul edilmeden önce hazırlanan rapora göre kamu kesimindeki çalışma ilişkilerinin siyasi, idari ve yasal tarafları vardır. Emegi yöneten genel mevzuat kamu kesiminin kendine özgü kuralları dolayısı ile tam olarak kamu kesimine uygulanamamaktadır. Otorite, idare, kamu hizmeti gibi kavramlar, bazen genel kavramlarla ve bazen de daha spesifik kavramlarla açıklanmaktadır. Bazı durumlarda devlet idaresi kavramına da odaklanılmaktadır. Bu raporda uyumsuzluk hallerinde başvurulacak yöntemlerden de söz edilmiştir. Bu rapora göre kamu kesimindeki uyumsuzlukların çözüm yöntemlerinin gelişimi üç faktörden etkilenmektedir: 1.Esneklik ve örgütlenme özgürlüğü uğruna hükümetler otoritelerinden vazgeçmek istememektedirler. 2. Çalışan talep ve isteklerinin karşılanması yönünde giderek artan bir talep söz konusudur.3. Kamu kesiminin özel koşulları ve gereklilikleri vardır ( ILO Report, VII(1) 1976:10).

Büro tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda Konferans gündemine alınan 151 sayılı sözleşme ile ilgili önemli tartışmalar meydana gelmiştir.1948 yılında aslında ILO büyük bir çoğunluk ile 87 sayılı sözleşmeyi kabul ettiğinde ,ikinci maddesinden hareketle hem kamu hem de özel sektör çalışanlarının örgütlenme hakkı ilkesini kabul etmiş olduğu doğru bir yaklaşımdır. Bu bağlamda, 151 sayılı sözleşme tamamlayıcı nitelikte bir sözleşme olarak düşünülebilir (ILO Proceedings,1947:108).

1959'da Konferans'ın toplantı gündemine zihin gücüne dayalı çalışanların da örgütlenmesi fikrini eklemek gelmiştir. Bu toplantıda eğer ihtiyaç duyulursa özel bir teknik toplantı vasıtasıyla kamu çalışanlarının örgütlenme ve toplu pazarlık hakkının gündeme alınması istenilmiştir. Devamında Uzmanlar Komitesi 1963'te yapmış olduğu toplantının kamuda çalışma ve istihdam koşulları ile ilgili olarak

belirlenmiştir. Bu toplantıda örgütlenme özgürlüğü ve diğer prosedürlerin de belirlenmesi ve ele alınması tasarlanmıştır. Uzmanlar Komitesi'nin Raporu'nu değerlendiren Yönetim Kurulu kamu Hizmetleri Ortak Komisyonu adı altında bir komisyonun kurulmasına karar vermiştir. 1971 yılında ilk toplantısını yapan bu komite ise, ILO'nun bir sonraki toplantı gündemine kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü konusunun alınması tavsiyesinde bulunmuştur. Ancak Yönetim Konseyi bu tavsiyeye uymayarak önceliği başka konulara vermiştir. 1974'te Yönetim Kurulu kamu hizmetleri ile teknik bir konferansının toplanmasına karar vermiştir. 1975 yılında yapılan teknik konferansta oy birliği ile ILO'nun bir sonraki toplantı gündeminin kamu hizmetlerinde istihdam koşulları ve örgütlenme olmasına ve bununla ilgili bir sözleşme kabul edilmesine karar verilmiştir (ILO,102.Session, 2013:11).

ILO'nun 1977 'deki 63. Konferans'ının 7. Oturumunun gündemini kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü, çalışma koşulları ve prosedürlerinin belirlenmesi olarak tanımlanmıştır. Kamu görevlilerini kapsayan uluslararası bir düzenlemenin yapılmasının zorunluluğu üzerinde durulmuş ve özellikle bu düzenlemenin biçimi ile grev hakkı Komisyon üyeleri arasında canlı tartışmaların yaşanmasına sebep olmuştur (ILO Proceedings,1977:285).

Kamu görevlilerini kapsayan bir sözleşmenin gerekliliği konusunda genel bir anlaşma sağlanarak yapılan tartışmalarda çalışan tarafı temsilcileri, kamu yönetiminin önemi,işlevlerinin yaygın niteliği, kamu görevlilerinin sendika bilincinin giderek artması, kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ile kendi çalışma koşullarını etkileyen kararlara toplu pazarlık ve başka yöntemler aracılığıyla katılma hakkının artan bir biçimde tanınması kavramları vurgulanmıştır.

Bu oturumda İspanyol temsilci Molina, 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde belirlenen temel haklardan kamu görevlilerini mahrum etmenin mümkün olmadığını belirtmiştir. Aksi takdirde korkunç bir ayrımcılık yapılmış olacaktır. Kamu görevlilerinin de sendikal hakları bir bütün olarak diğer çalışanlara sağlandığı gibi herhangi bir kısıtlama olmaksızın garanti altına alınmalıdır. Kamu otoritesi ya da herhangi bir kurum ya da örgütten kaynaklı herhangi bir eylem 87 sayılı sözleşmenin sağladığı hakları ihlal edici bir şekilde gerçekleştirilmemelidir. Dahası uluslararası

sözleşmeler tarafından sağlanan toplu pazarlık, grev hakkı ve diğer tüm haklar kamu görevlilerine de uygulanmalıdır (ILO Proceedings,1977:286).

Dünya Öğretmenler Konfederasyonu (The World Confederation of Teachers) temsilcisi kamu görevlilerine 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinin tanımlamış olduğu haklardan mahrum bırakılmayacağını belirtmiştir. Toplu pazarlık ve grev hakkı ile bir bütünü oluşturan sendikal haklar tüm çalışanlar için vazgeçilemez ve bölünemez haklar olduğu vurgusu yinelenmiştir (ILO Proceedings,1977:440).

ILO Genel Konferansı tarafından 27 Haziran 1978 tarihinde 151 sayılı Kamu Hizmetinde Çalışma İlişkileri sözleşmesi kabul edilmiştir. 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin kabulünden yaklaşık 30 yıl sonra kabul edilen bu sözleşmenin amacı kamusal etkinliklerin çeşitlenip genişlemesi sonucunda işveren konumundaki kamu yetkilileri ile kamu görevlileri örgütleri arasında sağlıklı bir çalışma ilişkisi düzeni kurma isteğinden doğmuştur.

ILO 1977 yılında Kamu Hizmetleri Komitesi'ni kurmuştur. Bu komisyonun 140 üyesi vardır ve bu 140 üyenin 69'u hükümet temsilcisi, 29'u işveren temsilcisi ve 49'u çalışan temsilcisidir. Genel tartışmalarda varılan önemli noktalardan birisi kamu görevlilerinin tümünü kapsayacak bir sözleşmeye ihtiyaç olduğu konusunda genel bir uzlaşa sağlanmıştır. Kamu otoritelerinin, kamu görevlilerinin de sendikal haklarını bir bütün olarak tanımasının bir gereklilik olduğu belirtilmiştir. Çalışan grubunun bir kısmının görüşüne göre yeni bir sözleşme yapmak yerine en iyi çözüm 1949'da kabul edilen 98 sayılı sözleşmeye tüm kamu görevlilerinin dahil edilmesidir. Bunun yanı sıra kamu görevlilerinin sendikal hakları, buldukları statüden kaynaklı sürekli bir mücadele ile karşı karşıyadır. Bu açıdan sendikal hakları ayrılmaz bir bütün olarak tüm kamu görevlilerine tanımlayacak bir uluslararası sözleşmenin var olduğunu savunan farklı görüşler de vardır. Böyle bir sözleşme aynı zamanda kamu ve özel sektör çalışanları arasındaki ortadan kaldırmayı da garanti edebilecektir (ILO Proceedings,1977:629).

Uluslararası sözleşmenin, temel hakların yanı sıra siyasi hakların bütününe ,kamu görevlilerinin tümünü içine alacak bir kapsamla düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirten çalışan temsilcileri uyumlu bir çalışma ilişkileri için kamu görevlilerine sendika kurma ,toplu pazarlık yapma ve özellikle greve gidebilme

haklarının tanınmasına bağılı olduğuna savunarak ilk tartışmada kamu görevlilerinin grev hakkını da gündeme almışlardır. Grev hakkının yasaklanmasının mesleki ilişkiler sistemini ağırlaşmasına sebep olacağını savunan çalışan temsilcileri özgür sendikacılık ve toplu pazarlık sistemi için aynı zamanda kamu görevlilerine grev hakkının tanınması gerekliliğine vurgu yapmışlardır. Buna göre grev hakkından yoksun kamu görevlilerinin “ ikinci sınıf yurttaş” kategorisinde olacağını ifade etmişlerdir. İkinci tartışmada da grev hakkından söz edilmiştir. Çalışan temsilcilerine göre grev hakkı kamu görevlilerine yadsınamayacak temel bir insan hakkıdır. Bu hakkın yasaklanması hoşnutsuzluğun yanı sıra yasaya karşı saygılı davranmamayı ve hatta kamu görevlilerinin sivil itaatsizliğini şiddetlendirir. Sözleşme tasarısında ,çalışma temsilcileri oybirliği ile sözleşmede hiçbir şekilde grev hakkından söz edilmediğine karar vermişlerdir (Gülmez ,1988:118).

1978 ILO Konferansında, çalışan grubu temsilcilerinden Stagg, sözleşme ve tavsiyenin çalışanların isteklerini tam olarak karşılamadığını dile getirmiştir. Dokunulmaz bir insan hakkı olarak görülen grev hakkının üzerinde anlaşmaya varılmasının olanaksız olduğu ifade etmiştir. Buna karşılık hükümet temsilcisi ,greve karşı çıkanların geleneksel görüşlerini dile getirerek ,çalışan temsilcisinin görüşlerine karşı çıkmıştır. Kamu yetkilileri tarafından istihdam edilmenin, diğer istihdam biçimlerine göre farklı bir yapısı vardır. Buna göre özel kesimdeki tüm hakların kamu kesimine yaygınlaştırılması beklenemez. Kamu görevlilerine grev hakkının tanınması, kamu görevlilerinin yansızlığı konusunda bazı şüphelerin ortaya çıkmasına sebep olacaktır ve bu durum da halkın kamu görevine olan güvenini sarsacak ve temelinden çökmesine sebep olacaktır.

İşveren temsilcileri de çok farklı bir bakış açısına sahip değillerdir. Grev hakkının gelişmekte olan ülke ekonomileri üzerinde olumsuz etkileri olacağını savunmaktadırlar. Grev hakkının kamu görevlilerine tanınması, siyasal istikrarsızlık ve belirsizliğin ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Onlara göre kamu görevlilerinin toplumun tümü için sorumluluğu vardır ve grev hakkını kullanmaları hem etkilerini tehlikeye sokar hem de halkın kendilerine olan güvenini sarsar. Ayrıca işveren üyeleri ,grev hakkının lokavt hakkını da içerdiğini anımsatmışlardır. İşveren grubu ikinci tartışmada ise grev hakkının topluma ve gelişen ekonomilere geriye döndürilemeyecek zararlar vereceğini savunmuşlardır. Sendikal bir eylem temel

hizmetleri işlevsiz kılabilirler olduğunu belirten işveren temsilcilerine göre kamu kesimi ve özel kesim arasında eşitlik sağlamanın ussal ve geçerli olmadığını öne sürmüşlerdir.

Grev hakkı uyuşmazlıkların çözülmesi ile ilgili 8. Madde görüşülürken de gündeme gelmiştir. Ülkelerinde kamu görevlilerinin greve katılmasının yasak olduğunu belirten Kanada Hükümeti temsilcisi ,uyuşmazlıkların çözümlenmesini düzenleyen bir maddede grev sorununa dolaylı olarak yollama yapılmaması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Türk hükümeti temsilcisi ise grev hakkıyla ilgili çekinceleri olduğunu dile getirmiştir.

İsveç, Macaristan ve Fransa hükümeti temsilcileri, kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasının herhangi bir tehlikesi olmadığını savunmuşlardır. Çalışan grubu temsilcileri ise, Büro tarafından hazırlanan metinde ne kamu görevlilerine grev hakkının tanındığı ne de yasaklandığını dile getirmişlerdir. Hazırlanan metin uyuşmazlıkları çözüm yöntemleri ile ilgilidir ve kamu çalışanlarının da grev hakkı vardır. Grev hakkının tanınmamasının kabul edilemeyeceğini ve böylesi bir durumun çalışma ilişkilerinin saptırılması sonucunu doğurduğunu savunmuşlardır(Gülmez, 1988:120).

1978 ve 1984 yıllarında ise 98 sayılı sözleşmeyi tamamlayan 151 ve 154 sayılı sözleşmeler kabul edilmiştir. Bu üç sözleşmenin farklılıkları olsa da bazı ortak yönleri de vardır. Bu özellikler şunlardır: Devlete toplu pazarlığı geliştirme, özendirme ve yaygınlaştırma konularında yükümlülük getirmiş olması. Bu konuda devlet olumlu yükümlülükler almakla görevlidir. Ancak ILO denetim organlarının sürekli tekrarladığı yerleşik kararları gereğince alınacak ulusal koşullara uygun önlemler, toplu pazarlığın tarafları, düzeyi ve konusu yönünden gönüllülük, özerklik ve özgürlük ilkelerine aykırı olamaz.

#### **2.1.2.4 İLO Denetim Organlarının Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri İle İlgili Kararları**

ILO Sözleşmelerinde grev hakkının açıkça belirtilmemiş olması şaşırtıcı görülebilir. Bu hakkın sözleşmenin metninde yer almayış olması grev hakkının tanınmadığı şeklinde bir yorum oldukça hatalı bir noktaya varılmasına sebep olacaktır. Çünkü ILO sözleşme ve tavsiyelerinin metninde geçmeyen grevi de içeren

toplu eylem hakkı ile ilgili olarak ILO denetim organlarının Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesinin yerleşik birçok kararı vardır. ILO denetim organları aracılığı ile oluşan zengin içtihat, ILO denetim organlarının etkinliği ile ilgili süregelen tartışmaları tamamen ortadan kaldırmasa dahi bu zengin içtihat grev hakkının varlığının kabulü için önemli bir kaynaktır. Geliştirilen içtihatlarda grev hakkının herhangi bir ayırım yapmaksızın tüm çalışanlara tanınmasına yani kamu görevlilerini de kapsamına alınmıştır.

Sendika Özgürlüğü Komitesi, 1952 yılında yaptığı 2. toplantısında grev hakkını sendikal hakların temel aktörü olarak kabul etmiştir. Grev hakkının yasaklanması ile ilgili ihlallerin örgütlenme özgürlüğünün kapsamı dışında değerlendirilemeyeceğini vurgulamıştır ( CAF,1953:110).

ILO'nun denetim organları ,87 Sayılı Sözleşme'nin üç ayrı maddesine dayanarak grevin tüm çalışanların ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla başvurabilecekleri temel ve yasal bir hak olduğunu kabul etmişlerdir.

Denetim organları, 87 Sayılı Sözleşme'nin hazırlık çalışmaları sırasında kamu görevlilerinin grev hakkı sorunu ile ilgili önyargılı bir bakış açısı geliştirilmeyeceğinin farkındadırlar (ILO,1947:109). Hem Sendika Özgürlüğü Komitesi hem de Uzmanlar Komitesi, kamu görevlilerinin grev hakkı açıkça belirtilmemiş olsa dahi kamu görevlilerinin hak ve çıkarlarını korumak için gerekli mekanizmalardan faydalanabileceklerini belirtmişlerdir (ILO,1998:18). Uzmanlar Komitesi'ne göre devletin güvenliğini tehlikeye sokacak nitelikli olduğu için siyasi grevler için çeşitli kısıtlamaların uygulanması doğaldır. Grevin kısıtlanabilmesi için Komite'ye göre eylemlerin barışçıl olmaması gerekmektedir. Kısa ya da sınırlı olarak işin durması Uzmanlar Komitesi'ne göre grev olarak düşünülebilir. Ama çalışmanın tamamen durmadığı kuralına göre çalışma ya da iş yavaşlatmanın da grev sayılıp sayılmayacağı tartışmalıdır. Bu açıdan siyasi grevler örgütlenme özgürlüğü kapsamında değerlendirilmemektedirler( ILO,1983:218).

Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak ILO denetim organları, bu hakkın ülkelerin yasal mevzuatına göre farklılık gösterebileceğini belirtmişlerdir. Bununla birlikte grev hakkının sınırsız bir hak olmadığı bakış açısı doğrultusunda kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması için bazı koşulların varlığı gereklidir. Kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılması çok geniş bir şekilde yorumlanmamalıdır. Böylesi geniş bir yorumlama kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlandırılmasına ve hatta yasaklanması sonucuna yol açabilir (ILO,1996:158). Grev hakkının tanındığı ya da yasaklandığı kamu görevlilerinin ayrıntılı ,evrensel ve kabul edilebilir bir sınıflandırılmasının yapılmaya çalışılmasının boş bir çaba olacağı vurgulanmaktadır. Çünkü ülkelerin kendine özgü farklı yasal, iktisadi ve sosyal yapıları vardır. Kamu görevlileri için toptan bir grev yasağı getirmek bir çözüm olmamalı hizmetin durması kamu kesiminin büyük bir bölümü ya da bir kısmı için tehlike oluşturabilecek ya da kötü sonuçlar çıkarabilecek alanlardaki kamu görevlilerinin grev hakkı sınırlandırılmalıdır ( ILO,1996:158).

Yıllar içinde ILO denetim organları temel hizmetlerin mümkün olabildiğince dar yorumlanabilmesi doğru bir bakış açısı geliştirmişlerdir. Uzmanlar Komitesi 1983'te temel hizmetleri “ kesilmesi ya da durdurulması nüfusun tümünü ya da bir bölümünü sağlığını, güvenliğini ve yaşamını tehlikeye düşüren hizmetler olarak tanımlanmıştır. Bu tanım daha sonra Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafında da kabul görmüştür. temel hizmetlerde çalışan kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanması dolayısıyla bu kamu görevlilerini koruyucu başka mekanizmalar olmalıdır (ILO,1983:216).

Hem Uzmanlar Komitesi hem de Sendika Özgürlüğü Komitesi kamu adına otorite kullanan kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamı dışında olduğunu vurgulamışlardır (ILO, 2006:574). Denetim organlarına göre kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanması için kabul edilen diğer bir gerekçe ise temel hizmet kavramıdır. Kesintiye uğraması, halkın tümünün ya da bir bölümünün yaşamını,güvenliğini,sağlığını tehlikeye düşürebilen hizmetler, temel hizmetlerdir. Grev hakkı bazı koşullarda kısıtlanabilir ya da yasaklanabilir. Grev yasağı dar anlamda ve gerçekten temel nitelik taşıyan hizmetler ile sınırlı tutulmalıdır. temel hizmetlerin kapsamının genişletilmesi ile ilgili olarak hükumete ya da yasa koyucuya yetki tanınmamalıdır (Gülmez,1990:209).Sendika Özgürlüğü Komitesi bazı

hizmetlerin temel hizmet kapsamına girmediğini ve grev yasağı kapsamında değerlendirilmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Örneğin radyo televizyon, ulaşım hizmetleri, petrol tesisleri ve limanları, ulaşım hizmetleri, bankalar, öğretim hizmetleri, posta hizmetleri, otel hizmetleri, tarım hizmetleri, otomobil imalatı, devlet basımevi dar anlamda temel hizmetlerden sayılmamaktadır. buna karşılık hastane, elektrik, telefon, su sağlama hizmetleri ile hava trafiğinin kontrolü temel hizmetlerden sayılmaktadır. ( ILO, SÖK,1996:545). SÖK'e göre kamu kesiminde grev sınırlaması ya da grev yasaklarından etkilenecek olan kamu görevlileri sadece kamu erkinin organları sıfatıyla görev yapan kamu görevlileridir. Bu şekildeki bir tanım ,grev yasağı kapsamına alınabilecek kamu görevlilerinin sayısının artmasına imkan vermemektedir. Çünkü grev hakkında yoksun bırakılacak kamu görevlilerinin belirlenmesinde ulusal yasalarca yapılan kamu görevlisi ya da kamu görevlisi tanımları göz önüne alınmayacaktır. Grev hakkı kapsamı yönünden ILO denetim organlarının benimsediği yöntem grev hakkı kapsamına girecek kamu görevlilerinin belirlenmesini ve değerlendirilmesini ulusal yasa koyucunun tekeline bırakmayarak kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili evrensel ilkelerin oluşmasını sağlamıştır. (Gülmez,1996:149).

ILO'nun bu konudaki boşluğunu SÖK kararları ile doldurulmuştur. ILO'nun sözleşmelerin metninde grev hakkına yer vermeyişi ILO'nun tercihi olduğu da düşünülebilir.

ILO denetim organları 60 yılı aşkın bir süredir kararlarında örgütlenme özgürlüğünün kaçınılmaz bir sonucu ve ayrılmaz bir parçası olarak pozitif grev hakkını tanımaktadır. Grev hakkının sınırları büyük ölçüde Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından şekillendirilmiştir. ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesi ilk yıllarda verdikleri kararlarında çalışanların grev hakkına sahip olduklarını gösteren ifadelere yer vermemişlerdir. Aynı zamanda ne 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşmede ne 98 sayılı Toplu Pazarlık Hakkının Korunmasına ilişkin sözleşmenin metninde grev hakkı ile ilgili bir ifade yoktur. Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi, tüm grev türlerinin örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde ele alınması gerektiğini savunmuşlardır. (Gernigon, 1998:19).



#### 2.1.2.4.1 Sendika Özgürlüğü Komitesi Kararları

Sendika Özgürlüğü Komitesi 1951 yılında kurulmuştur. Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne sendikal hakların ihlal edildiği iddiası ile sunulan olgularda, sivil ve siyasi hak kısıtlamalarının, sendikal hak ihlalleri içinde büyük bir ağırlığı vardır. Komiteye sunulan ihlallerin hemen hemen neredeyse yarısını insan hakları ile ilgili ihlaller oluşturmaktadır. Bu sorunun farkında olan ve sosyal adaleti de geliştirmeyi amaçlayan ILO, çalışanların hak ve özgürlüklerini korumaya çalışmaktadır. ILO bu amacını kabul ettiği sözleşme ve tavsiyelerin yanı sıra denetim organları kararları ile gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

ILO'nun sendikal haklar bağlamında onayladığı 87 sayılı ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri grev hakkını açıkça düzenlememektedir. Grev sözcüğü bu iki sözleşmede de geçmemektedir. Bir görüşe göre ILO'nun sözleşmelerinde grev hakkını açık seçik belirtmemesinin nedeni olarak çalışan ve işveren arasındaki özgür ilişkinin kısıtlanması ya da ihlali endişesidir. Bir diğer görüş ise, grev hakkı kabul edilse de 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerinin oluşturulma sürecinde grev hakkının ILO içinde reddedilmesidir. Ancak grev hakkının ILO sözleşmelerinde açıkça yer almaması Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesi kararlarında, grev hakkının örgütlenme özgürlüğü tarafından korunduğunu defalarca belirtmesine engel olmamıştır (Regenbogen, 2012: 409). Grev hakkını açık ve doğrudan ILO denetim organlarında kararlarında, 87 sayılı sözleşmenin bazı maddelerine ve bölünmezlik ilkesine dayanarak ,grevin çalışanların ekonomik ve toplumsal çıkarlarını korumak ve geliştirmek için başvurabilecekleri temel ve yasal bir hak olduğunu kabul edilmiştir (Gülmez, 2014: 325).

ILO' nun söz konusu denetim organı olan SÖK, toplu pazarlık ve grev hakkı ile sendika hakkının birbirinin varlık koşulu olduğunu kabul etmiştir. Bu bakımdan sendikal hakların bütünselliği ve bölünmezliğinin uluslararası çalışma hukukunun temel ilkelerinden biri olduğunu söylemek mümkündür.

Sendika hakkı ile toplu pazarlık ve grev hakkı arasındaki yaşamsal bağın göz ardı ederek grev ve toplu pazarlıksız sendika hakkının benimsenmesi, üyelerin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını koruyup geliştirme amacını güden

sendikaların sadece tabela örgütlenmeler halinde kalmalarına sebep olur. Bu noktada sadece grev değil tüm toplu eylem biçimleri de uluslararası insan hakları hukukunda önemli bir yere sahiptir.

Sendika Özgürlüğü Komitesi vaka değerlendirmelerinde biraz daha katı davranarak, grev bir hak olduğunu ama bu hakkın sınırsız bir hak olmadığı sonucuna varmıştır. Sendika Özgürlüğü Komitesi 1952'deki toplantısından günümüze kadar yaklaşık 2900 vakayla ilgili karar vermiştir (Bellace, 2014:24). Sendika Özgürlüğü Komitesi, grevin yasal mevzuatta garanti altına alındığında, yapılan grevin yasal grev olup olmadığı sorunun ortaya çıktığını belirtmiştir. Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre herhangi bir iş durdurma her ne kadar kısa ve sınırlı da olsa grev olarak görülebilir. İş yavaşlatma ve işyeri kurallarına harfiyen uyararak işi önemli ölçüde aksatmayı da grev kavramı içerisinde değerlendirmiştir. Grev türleri ile ilgili ulusal mevzuatın farklılaştığını savunan komite, grevin barışçıl eylem olmaktan çıkması halinde sınırlandırılabilceğini savunur (1948: 173,174).

Sendika Özgürlüğü Komitesi, 1952 yılındaki toplantısında örgütlenme özgürlüğünün anlamıyla ilgili de bir açıklama yapmamıştır. Dahası SÖK farklı konularda önceden ortaya çıkan muallâk durumları inceleyerek genel yorumlar yapmıştır. SÖK, 1952 yılındaki toplantısında sendikal hakların temel gerekli bir parçası olduğunu belirterek grev hakkı prensibini kabul etmiştir ( CFA, Second Report, 1952:68). Komite ILO'nun 87 ve 98 Sayılı sözleşmelerinde grev hakkının var olduğunu ileri sürmüştür. Grevle ilgili ilk kararında Komite, Jamaika'da hükümetin sendikal eylemleri engellemesi ile ilgili bir olayı ele almıştır. SÖK, bu olayda vermiş olduğu kararında grev hakkının ve sendikal eylem özgürlüğünün sendikal hakların temel aktörlerinden birisi olduğunu belirtmiştir. Hükümet tarafından sendikal eylemlerin yasaya uygunluğu için alınan önlemlerin sendikal faaliyetlerin önlenmesi ile sonuçlanmaması gerektiği vurgusu yapılmıştır (Report of ILO to United Nations, 1952:210). SÖK, vermiş olduğu bu karar doğrultusunda grev hakkı üzerinde sınırlama olup olmayacağı konusunu ele almıştır. Örgütlenme özgürlüğünü garanti altına alan 87 sayılı sözleşmenin kabulünden 4 yıl sonra grev hakkının varlığını açıkça kabul edilmiştir. Ancak grev hakkının sınırsız bir hak olmadığı da belirtilmiştir.

Grev hakkının 87 sayılı sözleşmenin koruduğu örgütlenme hakkıyla içsel bir bağlantısı vardır. SÖK' e göre 87 sayılı Sözleşmenin koruduğu haklar ile grev hakkı arasında doğal bir bağ vardır (CFA,1998:405). Sendika Özgürlüğü 1953'te Hindistan ile ilgili verdiği kararında grevin , çalışanların çıkarlarını korumak için sendikaların başvuracağı yasal bir silah olarak nitelendirmiştir (CFA Fourth Report,1953:27). Sendika Özgürlüğü Komitesi o yıl grev hakkı ile ilgili ilk kararını vermiştir. Bu toplantıda Sendika Özgürlüğü Komitesi, 87 sayılı ve 98 sayılı sözleşmelerde grev hakkının ima edildiğini belirtmiştir. İlk toplantıda Jamaika'da hükümetin engellediği grevi ele almıştır. Grev hakkının ve sendikal toplantıları organize etmenin sendikal hakların temel aktörlerinden birisi olduğunu ifade etmiştir. Komite, bu olay ışığında grev hakkının hükümet tarafından sınırlanıp sınırlanmadığını ele almıştır. Komite 87 sayılı sözleşmenin kabulünden sadece dört yıl sonra, sözleşmenin garanti altına aldığı örgütlenme özgürlüğü ile üyelerin grev hakkının var olduğu imasına varmaları sonucunun mantıklı olduğuna karar vermiştir. Sendika Özgürlüğü Komitesi bu şekilde örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak grev hakkı ile ilgili ilk kararını vermiştir (CFA,1952:197).

Sendika Özgürlüğü Komitesi kararlarında, hiçbir ayırım gözetmeksizin grev hakkının tüm çalışanlara tanınmış olduğunu, sendika hakkının kişiler yönünden kapsamı konusunda hiçbir sınırlama yapılmayacağını , diğer çalışanlar gibi kamu görevlilerinin de bu haktan yararlanması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır (ILO Digest, 2006: 218-238).

1996 yılında Kanada Hükümeti çalışanların örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği gerekçesiyle Kanada Emek Kurultay'ı (Canadian Labour Congress) tarafından ILO'ya şikâyette bulunulmuştur. Kanada hükümeti 87 Sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi, 151 sayılı Kamu Çalışma İlişkileri Sözleşmesi, 141 sayılı Tarım İşçilerinin Örgütlenmesi, 154 sayılı Toplu Pazarlığın Teşvikine Dair sözleşmeyi kabul etmiştir. ILO'ya yapılan şikayette, 1995 tarihli Çalışma İlişkileri ve Statü hukukndaki Düzenlemeler (Labour Relations and Employment Statu Law Amendements Act) Yasa'sının 7. Maddesi ile Ontario Eyaleti 1995 tarihli İş Yasası (Labour Relations Act) 'nın 7. Bölümünde sayılan çalışan grupları bu yasa ve bu yasanın koruma kapsamında dışında bırakılmıştır. Bu durum ile ILO'nun

örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı ile ilgili prensip ve standartlarının ihlal edildiği belirtilmiştir. Tarım çalışanları, ev hizmetlerinde çalışanlar ve doktor, mühendis, diş hekimi, avukat gibi bazı meslek profesyonellerinin toplu pazarlık ve grev hakkı reddedilmiştir. Buna ek olarak, bu çalışanların örgütlenme hakkı sona erdirilmiş, mevcut toplu sözleşmeleri geçersiz hale getirilmiş ve sendikal ayrımcılığı önlemeye yönelik önlemler ortadan kaldırılmıştır (CFA ,1997: 139,141,142,143 ) İş kanunu kapsamına girmeyen ya da statülerinin toplu pazarlık aracılığı ile düzenlenen çalışanlar, koruma kapsamı dışındadırlar .

Kanada Emek Kurultay'ına göre (Canadian Labour Congress ) Ontario İş Kanunu'nda grev hakkından faydalanmayacak çalışanların belirtilmesi ILO prensipleri ile örtüşmemektedir. Ontario İş Yasasının 3. Maddesinde grev hakkı tanımlanmış ancak, bu yasa kapsamı dışında tutulacak çalışanlar ayrıca belirtilmişti. Buna göre ev hizmetlerinde çalışanlar, tarım çalışanları, profesyonel meslek sahipleri, yöneticiler ve yönetici yardımcıları, hakimler, arabulucular bu kanun kapsamı dışındadırlar (Cornish, 2010:2). Dahası bu hakkın ortadan kaldırılması ve ortaya çıkardığı boşluğu hiçbir mekanizma etkin bir şekilde dolduramayacaktır. Buna ek olarak , 1995 Çalışma İlişkileri Yasası dışında tutulan , tarım işçileri , ev işçileri ve profesyonel meslek sahipleri aynı zamanda yasanın sendikal ayrımcılığa karşı korunmasından da faydalanamamaktadırlar. Kapsam dışı bırakılan bu çalışanların grev hakkı olmadığından, çalışanlar greve katıldıklarında cezai yaptırıma tabi olmakta ya da işten çıkarılmaktadırlar. Bu durumda koruyucu bir mekanizma yoktur. (CFA,1997:156).

Sendika Özgürlüğü Komitesi, 1995 tarihli İş Kanunu'nun (Labour Relations Act) 7. Bölümünde, bu yasa kapsamında yer almayacak olan tarım çalışanları, ev hizmetlerinde çalışanlar, hakimler, yönetici ve yardımcıları gibi kapsam dışında bırakılacak çalışanların belirtilmesi örgütlenme hakkı ile ilgili olarak dostane bir yaklaşım olmadığını belirtmiştir. 1995 tarihli İş Kanunu , sendikaların yetkilerinin belirlenmesi, toplu pazarlık yetkisi, adil bir toplu pazarlıkta işverenin sorumlulukları ve işverenlerin sendikal eylemleri yasaklayıcı faaliyetleri ile ilgili koruyucu önlemleri alan çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Bu yasa kapsamı dışında tutulan çalışan grupları , bu yasanın öngördüğü koruyucu mekanizmaların hiçbirinden faydalanamayacaktır. (CFA,1997: 179).

Sendika Özgürlüğü Komitesi, raporunda, Kanada tarafından onaylanan 87 sayılı ILO sözleşmesinin 2. maddesinde, sendikal konularda ayrımcılık yapmama prensibinin benimsenmiş olduğunu anımsatmıştır. Sözleşmede geçen “ herhangi bir ayırım yapmaksızın” ifadesinin anlamı örgütlenme özgürlüğüne yönelik herhangi bir biçimde ayrımcılık yapılmamasının garanti edilmesidir. Dahası , sadece silahlı kuvvetler mensupları ve polisler haricinde tüm çalışanların sendika kurma, sendikaya üye olma ve sendikanın faaliyetlerine katılma hakkı vardır.

Sendika Özgürlüğü Komitesi raporlarına göre sendikal hakları reddedilen çok sayıda çalışan kategorisi vardır. Bu durum ya yasal mevzuatın bu çalışanlar kategorilerini kapsam dışı bırakmasından ya da yasal mevzuatın bu çalışan grupların sendikal haklarını doğrudan reddetmesinden meydana gelmektedir. Örneğin Yemen İş Kanununda da , bu kanun kapsamı dışında olacak olan çalışanlar 3. Maddesinde ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.<sup>21</sup> 87 Sayılı ILO sözleşmesinde herhangi bir çalışan kategorisi ayrımı yapılmadığı için tüm çalışanlar sözleşmenin sağladığı garantiden faydalanabilmelidir. Komite aynı zamanda çalışanları farklı kategorilere ayırarak belli bir bölümüne örgütlenme hakkını reddeden ülkelerin yasal mevzuatlarının, bu çalışanlara örgütlenme haklarını sağlayacak önlemlerin alınması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını istemiştir (General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining,1994: 59).

---

<sup>21</sup> Yemen İş Kanununun 3/ 2. Maddesi, “bu yasa hükümlerinin maddeleri aşağıdaki kategorilere uygulanmayacaktır” demektedir.

- a) Kamu sektöründe ve devlet yönetiminde çalışanlar
- b) Yargı ve diplomatik memurlar
- c) Askeri ve güvenlik güçleri çalışanları
- d) Devlet için çalışması desteklenen yabancılar
- e) Uluslararası sözleşmeler gereğince devlet adına çalışanlar
- f) Geçici çalışanlar
- g) İşveren vekilleri
- h) Ev işlerinde ve benzer statüde çalışanlar
- i) Tarım çalışanları

87 Sayılı Sözleşme'nin 2. maddesinde sözü geçen *herhangi bir ayırım yapmaksızın* ifadesi ile özel sektör çalışanları arasında değil aynı zamanda kamu görevlileri ve kamu hizmetlerinde çalışanları arasında da meslek, cinsiyet, ırk, dini inançlar, ulus, siyasi düşünceye dayalı konularda ayırım yapılmaksızın örgütlenme özgürlüğünün garanti altına alınması kastedilmektedir (ILO Digest,2006:205). Örgütlenme özgürlüğü ilkesi çerçevesinde sadece polis ve savunma hizmetlerinde çalışanlar dışında tüm çalışanlar kendi kurumlarını seçme ve örgütlenme hakkına sahip olmalılardır.

Bu sözleşmenin ikinci maddesine göre ne olursa olsun mesleki temelde ayırım yapılmamasını da vurgulanmaktadır. Sendika Özgürlüğü Komitesi Moritanya hakkında 2001 yılında vermiş olduğu kararda sendikal örgütlenme ve faaliyetlerle ilgili mesleki temelde ayırım yapılamayacağını belirtmiştir. Balıkçılara yönelik başlatılan sendikal yıldırma ve sendika üyeliklerinden istifa ettirilmeleri için uygulanan baskı gibi uygulamalar üzerine OFSTDA sendikası bu durumu protesto etme kararı almıştır. Sendikanın protesto kararı reddedilmiştir ve sendikanın gerçekleştirdiği yürüyüş eylemi sonucunda 4 sendikacı tutuklanmıştır. Bu konuyla ilgili olarak hükümetin verdiği cevaba göre ise balık işkolunda küçük ve orta ölçekli işletmelerin serbestçe istedikleri zaman sendika kurmaları ve sendikaya üye olmaları yasak olmadığını ama işyeri girişinde ve işyerinin diğer alanlarında güvenlik gerekçesiyle böyle bir eyleme izin verilemeyeceğidir. Komite ise vermiş olduğu kararında, örgütlenme özgürlüğünün gereği olarak tüm çalışanlar arasında mesleki temeli de kapsayan şekilde herhangi bir ayırım yapmaksızın tüm çalışanların sendika kurma ve istedikleri sendikaya üye olma haklarının var olduğunu yinelemiştir (CFA, 2001:372).

Sendika Özgürlüğü Komitesi, toplu pazarlığın taraflarına ve özellikle çalışan örgütlerinin tanınmasına ilişkin kararlarında, özgür toplu pazarlık hakkının tüm ücretliler için temel bir sendikal hak olduğunu vurgulamıştır.

Komitenin yerleşik bir diğer kararına göre çalışma koşulları konusunda işverenlerle özgür toplu pazarlık yapma hakkı, sendika özgürlüğünün temel öğelerinden birisini oluşturur. Sendikaların temsil ettikleri kişilerin yaşam ve çalışma koşullarını toplu pazarlık aracılığı ile iyileştirmeye çaba göstermeye hakkı

bulunmalıdır. Kamu görevlilerinin de bu yasal hakkın en geniş biçimde kullanılmasını sınırlayıcı ya da engelleyici nitelik taşıyan her tür karışmadan kaçınması gerekir. Böyle bir müdahale 87 sayılı sözleşmenin güvenceye aldığı hakların ihlali anlamına gelir. Bu karara egemen olan yaklaşımın özünde sendikal hakların bütünselliği yer alır.

Toplu pazarlık hakkını alt düzey sendikal örgütlerle sınırlı tutulmasına karşı olan Komite , bir kararında federasyon ve konfederasyonların da toplu sözleşme bağitlayabilmeleri gerektiğini belirtmiştir.

SÖK diğer vermiş olduğu bir kararında, tescil edilmiş olup olmamasına bakılmaksızın temsil edici örgütlerin toplu pazarlık hakkının önemini vurgulamıştır.

Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre kamu otoriteleri tarafından sendikal faaliyetlerin durdurulması örneğın herhangi bir yasal dayanağı olmaksızın yapılan eylemlerin engellenmesi açıkça örgütlenme özgürlüğü prensiplerinin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir (CFA, 305th Report,1996: 116).

98 Sayılı Sözleşmenin 2. Maddesi çalışan örgütlere eylemlerinde işveren müdahalesinden tamamen bağımsız olmasını vurgulamaktadır. Kolombiya hükümetine yönelik olarak 1995'te SÖK' e şikayette bulunulmuştur. Şikayetin konusu, örgütlenme özgürlüğünün ihlali, sendika üyesi çalışanları sendikadan ayrılmaya zorlama, grev hakkı ihlali, sendikal hakları kısıtlama , sendikal ayrımcılık, sendikal faaliyetlere müdahale ve toplu pazarlık hakkının ihlali gibi konuları kapsarken hem 87 sayılı sözleşme hem de 98 sayılı sözleşmenin ihlal edildiği görülmektedir. Bu şikayetin konusunu oluşturan olayda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kamu görevlileri için toplu pazarlık görüşmelerine başlanması ve toplu pazarlığın bağitlanabilmesi için atanması gereken müzakere komisyonunu atamamıştır. Ulusal Kamu Görevlileri Sendikası (National Trade Union of Public Employees of Ministry of Labour and Social Security) tarafından 411 sayılı yasa gereğince yetkili makamlara dilekçe verilmiş ve 1997 yılında 151 sayılı ILO sözleşmesini de onaylamış olmasına rağmen hükümet müzakere komisyonunu atamamıştır. Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Kolombiya Hükümeti ile ilgili değerlendirmesi şöyle olmuştur. Bu şikayet konusu olayda 98 sayılı sözleşmeyi ihlal eden bir çok nokta göze çarpmıştır (CFA,2001). Bu noktalar, kamu otoriteleri

tarafından taciz ve müdahale, polis müdahalesi, örgütlenme özgürlüğünün ihlali, sendikal faaliyetlerin sınırlandırılması, sendikal ayrımcılığa ilişkin uygulamalar, işveren veya kamu otoritelerince toplu pazarlık hakkının reddi, toplu sözleşmenin içeriği ile ilgili olarak getirilen kısıtlamalar, işten çıkarma ya da diğer ayrımcı müdahaleler gibi sıralanabilir.

Komite 1996 yılında kamu görevlileriyle ilgili vermiş olduğu bir kararında şu vurguyu yapmıştır. “ Kamu görevlilerine örgütlenme özgürlüğünün tanınmış olması grev hakkının ima edildiği anlamına gelmemektedir.” İlk başta bakıldığında bu ifade kamu görevlilerine grev hakkının tanınmayacağı şeklinde bir yorum yapılmasına sebep olabilir. Oysa SÖK bu kararında kamu görevlilerinin grev hakkının bazı koşullarda sınırlandırılabilmesi ya da yasaklanabileceği durumları ortaya koymak istemiştir. Bu bağlamda kamu kesiminde devlet adına otorite kullanan kamu görevlilerinin gördüğü hizmetin niteliği bakımından grev hakkının kısıtlanabileceği ya da yasaklanabileceği belirtilmiştir. Bu olayda greve katılan tüm kamu görevlileri ve sendika yöneticileri ülkedeki çeşitli gümrük bölgelerinde çalışan kamu görevlileridir. bu yüzdem Komite, bu sektörde greve katılan kamu görevlilerinin grev hakkının engellenmesi ya da kısıtlanmasının örgütlenme özgürlüğü prensibi ile çelişmediği belirtilmiştir. Toplamda 144 sendika üyesi ve yöneticisi kamu görevlisi katıldıkları grevin yasadışı olduğu Çalışma Bakanlığı'nın 27 Mayıs 1993 tarihinde çıkartmış olduğu bildirgeyi takiben işten çıkarılmıştır. Komite bu kadar çok sayıda kamu görevlisinin işten çıkarılması örgütlenme hakkının kötüye kullanılmasına yol açabileceği vurgulamıştır. Böylesi bir sendika karşıtlığı ve ayrımcı işlem aynı zamanda 98 sayılı sözleşmenin de ihlali anlamına gelmektedir ( CFA,1996,304th Report,case No:1719,413)

Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne gelen şikayetlerden bir diğeri de 1 Mayıs'ta düzenlenecek gösterilerin 1 Mayıs-10 Mayıs tarihinde devlet tarafından yasaklanması ile ilgilidir. Böyle bir yasaklama Komite'ye göre gösteri hakkının doğrudan ihlalidir. Kamu görevlileri sendikası olan Chad Sendika Konfederasyonu (Trade Union Confederation Of Chad)'nun eylemleri devletin yasaklayıcı kararı dolayısıyla 10 gün boyunca aksamış ve böylece sendikanın eylem ve faaliyetleri ile ilgili olarak devlet müdahalesi söz konusudur (CFA,1995:336) Olay şu şekilde gelişmiştir. Sendika 1 Mayıs ile ilgili yürüyüş organize etmek için gerekli



mercilerden izin istemiştir. Hükümet ise böyle bir gösteri yürüyüşünü uygun bulmayarak onun yerine miting düzenlenmesini istemiştir. Sendika hükümetin bu isteğini kabul etmiş olsa da sendikanın gösteri yapacağı bölge 1 Mayıs -10 Mayıs tarihleri boyunca polis tarafından kuşatılmıştır. Böylece sendikanın barışçıl toplanma hakkı devlet tarafından engellenmiştir. Bunun ile ilgili olarak hükümetin verdiği cevap ise bu gösterinin barışçıl olmaktan öte şiddete yol açacağı düşünüldüğü için güvenlik güçleri tarafından engellenmesi öngörülmüştür (CFA,1995:338). Komite'ye göre toplanma ve gösteri hakkı sendikal hakların en önemli boyutlarından birisidir ve bu olayda hükümetin sendikaların istedikleri zaman barışçıl toplantı örgütleyebilme hakkına ciddi bir ihlal vardır. Bu ihlal, devletin almış olduğu önlemler yoluyla gerçekleştirilmiştir.(CFA,1995:341). Dahası Komite, kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanması veya hatta yasaklanması devlet adına otorite kullanan kamu görevlileri ya da temel hizmetlerde çalışan kamu görevlileri için dar bir şekilde yorumlanması gerektiğini vurgulamıştır.

Mısır'da sendikaların seçim sürecine olan müdahaleler, grev hakkı, sendika ve toplu pazarlık hakkının içeren örgütlenme hakkı ile ilgili sistematik ve ciddi yasal ihlaller meydana gelmektedir. Mısır 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerini onaylamış bir ülkedir. Örgütlenme özgürlüğü önündeki en önemli ihlallerden birisi sendikal ayrımcılıktır. Örneğin 2013 yılında sendika kurmaya çalışan 38 çalışan zorla emekli edilmiş, 2012 yılında iş durdurma ve protesto eylemlerini takiben 5 sendika liderinin işten çıkarılması ve 35 çalışanın keyfi biçimde işyerlerinin değiştirilmesi sendikal ayrımcılığın somut göstergeleridir. Komite sendikal ayrımcılığı önleyici ve caydırıcı düzenlemelerin gerçekleştirilmesini Mısır hükümetinden istemiştir. Bu ayrımcılığı yasa desteği ile yapılması yani ulusal yasaların uluslararası hukukla olan uyumunu sağlamaktan kaçınılması , bizzat sendikaların varlık nedenlerini tehdit edici bir unsurdur. Sendika Özgürlüğü Komitesi yasaların sendikal ayrımcılığa karşı etkili ve kapsamlı bir koruma öngörmesi gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte , kamu otoritelerinin sendikaların işlem ve faaliyetleri ile ilgili herhangi bir kısıtlayıcı önlemlerde bulunulmasından kaçınılmasının önemini vurgulamaktadır. Komite Mısır Hükümetinden ifade özgürlüğü ve toplantı ve gösteri yürüşü hakkı ile ilgili olarak sendikaların gerçekleştirecekleri faaliyetleri engelleyici düzenlemeleri ortadan

kalkmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini belirtmiştir (CFA, 324th Session, 2015: 47).

Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak, 2009 yılında Kirikati’de öğretmenlerin yaptığı bir grevin sonucunda hükümetin yapmış olduğu ulusal ve uluslararası hukuka aykırı yaptırımları dolayısı ile ILO’ya konu ile ilgili olarak şikayette bulunulmuştur. Kiribati Hükümeti ILO’nun 87 ve 98 sayılı sözleşmelerini onaylamıştır. Kiribati Hükümeti, Kiribati Trade Union Congress tarafından öğretmenlerin yapmış olduğu grevi ihlal ettiği gerekçesi ile 7 Haziran 2010 yılında ILO’ya şikayet edilmiştir. Sendika ,öğretmenlerin çalışma koşullarının kötülüğü dolayısı ile 4 günlük bir barışçıl eylem çağrısında bulunmuştur. 4 Kasım 2009’dan 7 Kasım 2009’ a kadar 200’den fazla öğretmen yasa dışı ve haksız bir şekilde işten çıkarılmışlardır. Devam etmekte olan greve katılmayı isteyen diğer öğretmenlere çeşitli yaptırımlar uygulanmıştır. Kiribati Trade Union Congress’ e göre yapılan grev ,Kiribati Endüstri İlişkileri Yasasının tüm gerekleri yerine getirilerek yapılan yasal bir grevd; ancak , Çalışma Bakanlığı grevi yasadışı ilan etmiştir. Bunun üzerine Milli Eğitim Bakanlığı ve Kamu Hizmetleri Birimi (Public Service Office) tarafından greve katılan öğretmenlere çeşitli yaptırımların uygulanmasına karar verilmiştir. Bu yaptırımlar ise şöyleydi: Bakanlık tarafından açılan soruşturma sonuçları beklenmeden dört günlük grev süresince ücret kesintisi yapılması, greve katılan öğretmenlerin işten çıkarılması ve yeniden istihdam edilme olanaklarının ortadan kaldırılması, grev süresince eğitim faaliyetinin aksaması dolayısıyla gerekli disiplin cezalarının uygulanması.

Kiribati Milli Eğitim Bakanlığı tarafından grev süresince, sendika üyesi öğretmenler tehdit edilmiş ve yıldırma politikaları ile karşı karşıya kalmışlardır. Kiribati Hükümeti, yasal grevi keyfi ve haksız bir şekilde yasadışı olarak nitelendirmiştir. Defalarca Kiribati Hükümeti’ne yöneltilen suçlamalara ilişkin olarak SÖK tarafından cevap talep edilmesine rağmen herhangi bir geri dönüş sağlanmamıştır. SÖK, yasalardan ve uygulamadan kaynaklı olarak sendikal hak kullanımına yönelik ihlal olup olmadığı ile ilgili iddiaların araştırılabilmesi için ILO’nun tesis etmiş olduğu prosedürlere uygun hareket edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Böyle bir prosedür, taraflara makul olmayan ve yersiz suçlamalara karşı koruma sağlayacaktır. SÖK’ün incelemesine göre grev dolayısıyla öğretmenlere

çeşitli yaptırımların uygulanması örgütlenme hakkının açık bir ihlalidir. Hiç kimse yasal bir greve katılması ya da yasal bir greve teşebbüsü dolayısıyla cezalandırılmaz. Özellikle greve katıldığı için işten çıkartılma, disiplin cezalarının verilmesi gibi uygulamalar keyfi uygulamalardır ve bu uygulamalar doğrudan örgütlenme özgürlüğünü hedef almaktadır. Kiritbati Cumhuriyeti Öğretmen grevi, sendikal ayrımcılıkla ilgili şikayetlerin öncelikle ulusal mekanizma içinde değerlendirilmesi gerekirken ama bu ayrımcılığın devlet eliyle gerçekleştirildiği bir örnek olarak yer almaktadır (CFA, 2011: 308-309).

SÖK, barışçıl bir eylemde sadece greve katıldığı için çalışanlara cezai yaptırım uygulanmayacağını anımsatır. Grev tehdidine ilişkin olarak çeşitli yaptırımları empoze edici yasal hükümlerin, ifade ve örgütlenme özgürlüğü ile çelişeceğini belirtmektedir (CFA, 2015: 54).

SÖK'ün kamu görevlilerin grev hakkı ile ilgili verdiği diğer bir karar Honduras Hükümeti ile ilgili ve güncel bir karardır. Honduras 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerini onaylayan Orta Amerika'da bir ülkedir. Honduras Hükümeti ile Öğretmen sendikaları arasında ücretlerin ödemesindeki gecikmeden kaynaklı bir uyuşmazlık vardır. Honduras Hükümetinin öngördüğü ekonomik rejim ile öğretmenlerin maaşlarındaki gecikme 2010 ile 2013 yılları arasında çeşitli protesto eylemlerine ve greve yol açmıştır. Latin Amerikan Kültür ve Eğitim Çalışanları Federasyonu (FLATEC), 2010 ile 2013 yılları arasında hükümetin yeni ekonomik rejim gereği olarak öğretmenlerin maaş artışlarının askıya almış olduğunu iddia etmiştir. Öğretmenlerin yapmış olduğu protestolar polis gücü tarafından bastırılmış ve bu yapılan toplu eylemlerin yasa dışı olduğu ilan edilmiştir. Bu iddiaların yanı sıra bu eylemlere katılan 600 den fazla öğretmen yaptırımla karşı karşıya kalmıştır (CFA,2015:85). Hükümet ise bu durum karşısında öğretmenlerin yaptığı grevin yasal olmadığını çünkü böylesi bir eylemin çocukların ve gençlerin eğitim hakkını ellerinden aldığını belirtmiştir. Hükûmete göre öğretmenler böylesi bir sorumluluğu yerine getirmekten kaçınmazlar. Bu noktada hükümetin 87 sayılı ILO sözleşmesinin 3./ 2. Maddesine göre kamu makamlarına yüklenen sorumluluk doğrultusunda hareket etmeyerek örgütlenme özgürlüğünü ihlal edici bir biçimde hareket ettiği söylenebilir.

Yasal bir grevle ilgili olarak işveren veya yönetimin müdahalesi SÖK tarafından 98 sayılı sözleşmenin 2. Maddesine aykırı olarak nitelendirilmektedir. Bu durum aynı zamanda sendika özgürlüğü prensibine de bir ihlali beraberinde getirmektedir (CFA,302rd Report:151) Bu durumla ilgili mevcut SÖK kararı ise şöyledir. 16-21 Ağustos tarihleri arasında Belarus'un Gamyel şehrinde metro ve tramvay sisteminde meydana gelen toplu eyleme karşı kamu otoritelerinin almış olduğu önlemler 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin ihlali anlamına gelmektedir. Şikayetin konusunda şunlar yer almaktadır. Belarus Anayasasının 41. Maddesi çalışanların örgütlenme hakkını ,grev ve toplu pazarlık hakkını garanti altına almaktadır. Yasanın 13. Maddesi metro çalışanlarının iş uyuşmazlıkları ve özellikle grev hakkı ile ilgili prosedürlerini düzenlemektedir, ama aynı yasanın 16. maddesi silahlı kuvvetler ile işin durması kamu düzenini ve genel sağlığı riske attığı bazı alanlarda grevin sınırlandırılabilceğini belirtmiştir. Ama 1995 yılı Mart ayında yaşanan ilginç bir gelişme meydana gelmiştir. 28 Mart 1995'te 158 Sayılı bir Bakanlar Kurulu kararı onaylanmıştır. Bu kararda ise kişilerin sağlık ve güvenliğini tehlikeye düşüren grevler ayrıntılı bir şekilde listelenmiştir. Bu listede aynı zamanda metro grevini de kapsayacak şekilde düzenlemeler yer almıştır. Böylece hükümet yapmış olduğu düzenleme ile hem Anayasasının 13. Maddesi ile çelişmekte hem de ILO 87,98 ve 151 sayılı sözleşmeleri açıkça ihlal etmiştir. Sözü geçen karara göre demiryollarında,hava yollarında aktif şekilde çalışan örgüt ve girişimciler, iletişim sektörü çalışanları ,petro kimya ve gıda sanayisindeki girişimci ve örgütleri de kapsayarak bu alanda yapılan grevleri yasa dışı kapsamına almıştır. İşverenin ücretleri zamanında ödememesi ,mevcut toplu sözleşmedeki talepleri yerine getirmemesi, işverenin toplu pazarlıktaki belirlenmiş olan ayni ve nakdi yardımlarla ilgili olarak tek taraflı değişiklik yapması gibi sebeplerle 17 Ağustos 1995'te metro grevi başlamıştır (CFA,302rd. Report:167). 21 Ağustosta 1995'te 23 metro çalışanı İçişleri Bakanlığı'nın özel kolluk kuvvetleri tarafından göz altına alınmıştır. Bu göz altına alma işlemi meydana geldiğinde işyerinden sendika genel merkezine doğru barışçıl bir şekilde yürümektedir. Ne bir pankart ne de bir afiş olmaksızın ve trafiği aksatmaksızın yapılan barışçıl bir yürüyüşü. Bu yürüyüş devletin özel kolluk kuvvetleri tarafından yapılan uyarı ateşi ile durdurulmaya çalışılmıştır. Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre bu olayda sendikal faaliyetlerin sınırlandırılması ,sendikal ayrımcılık uygulaması ,greve katılan çalışanların tutuklanması ve göz altına

alınması gibi grevle ilgili olarak hem devletin müdahalesi hem de işverenin müdahalesinin olduğu 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin açıkça ihlal edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Komite'ye göre grev hakkı ve sendikal eylemleri örgütlenme özgürlüğü, sendikal hakların temel parçasıdır. Ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili olarak kamu otoritelerince engelleyici ve düzenleyici önlemler alınmamalıdır (CFA,2006: 30). İstihdam ilişkilerinin tesisinde grev hakkının tanınmasının yasal bir sonuç olduğu vurgusunu yapan SÖK , bazı ülkelerdeki genel mevzuat uyarınca işverenlerin greve katılanların yerini değiştirmesi ya da yeni çalışanları istihdam etmesine olanak vererek genel mevzuatlarının grevin iş sözleşmesini tahrip eden bir etkisi olduğunu belirtmiştir. Öyle ki Komiteye göre yasal düzenleme grev hakkı için tam bir koruma sağlamalı, yani greve katılan çalışanlara işyeri değiştirme, kıdem azaltma ,işten çıkarma gibi ayrımcı uygulamaları önleyerek gerçek bir koruma sağlamalı aksi korumadan yoksun bir mevzuatın varlığı halinde grev hakkının içi boş bir kavram haline gelecektir (General Survey Freedom Of Association,1994:62).

Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne göre grev hakkı sadece toplu iş sözleşmesi uyuşmazlığı ile sınırlandırılmaz, çalışanların ve sendikaların eğer gerekli görürlerse daha geniş bir çerçevede ekonomik ve sosyal politikalara ilişkin memnuniyetsizlikleri açıklama hakları vardır (Çelik,2010: 279). Komite grev hakkını 87 sayılı sözleşmenin özünde var olan bir hak olarak tanımakla yetinmemiş ve grev hakkını oldukça geniş yorumlamıştır. Komiteye göre grev hakkı sadece ekonomik bir hak değildir. Çalışanların sosyo ekonomik ve mesleki çıkarlarını savunmakla sorumlu olan sendikaların , üyeleri ve genel olarak çalışanlar üzerinde doğrudan etkileri olan temel sosyo ekonomik politikaların sonucu olan sorunlara çözüm aramak için bir toplu eylem olan grevi kullanabileceklerini saptamıştır.

Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesi grev eyleminin tüm türlerini genellikle örgütlenme özgürlüğünün koruyucu ortamı kapsamında değerlendirmektedir. Denetim organlarının kararlarına göre grev erteleme ve greve yönelik sınırlandırmalar sendikal özgürlüğün ihlali anlamına gelmektedir (Çelik, 2010: 279).

#### 2.1.2.4.2 Uzmanlar Komitesi Kararları

Sendika Özgürlüğü Komitesi ilk toplantısından itibaren grev hakkı ile ilgili kararlar alırken ve grev hakkını çalışanların temel hakkı olarak değerlendirirken Uzmanlar Komitesi daha temkinli davranmış ve 1959'a kadar bu konuyla ilgili herhangi bir karar almamıştır. Grev hakkının sınırlandırılması ile ilgili yorumda bulunmuştur. Uzmanlar Komitesi ilk kez 1959 yılında vermiş olduğu kararında 87 sayılı sözleşmenin grev hakkını da ima ettiğini anlamıştır.

Uzmanlar Komitesi grev hakkı ile ilgili ilk detaylı incelemesini 1959 yılında yapmıştır. 87 sayılı sözleşmenin 3. maddesi "kamu makamlarının örgütlenme özgürlüğünü sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınması gerektiği belirtilmektedir. Raporda sendikaların kendi temsilcilerini seçme, tüzüklerini belirleyebilme haklarından, toplu pazarlık hakkını da kapsayacak şekilde birçok alanda hak ihlali yapıldığını belirtmiştir (ILO Committe Experts Reports, 1959:111). 87 sayılı sözleşmenin hazırlık çalışmaları süresince örgütlenme özgürlüğünün sadece işveren ve özel sektör çalışanları için değil aynı zamanda kamu görevlileri için de garanti altına alınması gerektiği vurgulanmıştır( ILO, Uzmanlar Komitesi,1983:21).

Uzmanlar Komitesi kararına göre 87 Sayılı sözleşmesinin sağladığı güvencelerden özel sektör çalışanlarının yanı sıra kamu görevlileri de faydalanabilir. Bazı ülkelerin yasal sistemleri kamu görevlilerinin birleşme (right to associate) haklarını reddederken, bazıları ise bu katkı kabul etmektedir. Bu hak kabul edilse de kamu görevlilerinin sendikaya üye olma hakkının sınırlandığı ülkeler vardır. Örneğin, yasal olarak kamu görevlilerinin farklı hizmet kolunda çalışanları örgütleyen sendikaları kurmaları yasal olarak engellendiğinde, kamu görevlilerinin serbest seçim hakları da sınırlandırılmış olur. Malezya'da kamu görevlilerinin özel sektör çalışanlarının kurmuş olduğu sendikalara üye olma hakkı yoktur. İsviçre'de 1 Temmuz 1987'ye kadar kamu görevlilerinin greve destek veren ve greve çıkan sendikalara üye olmaları yasaktı, böylece kamu görevlilerinin o dönemde örgütlenme hakkının var olduğundan söz edilemez (Report of Committe of Experts,1994:40).

Uzmanlar Komitesi, kamu görevlileri ile ilgili kısıtlamaların çok geniş ve kapsamlı bir şekilde ele alındığı belirtilmektedir. Kamu görevlileri ile ilgili olarak

yapılan düzenlemelerde ya da ulusal mevzuatlarında yapılan düzenlemeler ile kamu gücünün organı olarak görev yapan kamu görevlilerinin grev haklarının kısıtlandığı ifade edilmiştir ( ILO Committe Experts Reports ,1959:114). Burada asıl problem çalışanların grev hakkının kısıtlanmasından daha çok devlet adına otorite kullanan kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanması ile ilgilidir. Durumun çok karmaşık ve tartışmalı olduğu da aynı zamanda vurgulanmıştır. Böylesi bir kısıtlamanın sendikaların eylemlerinin kısıtlanmasına yol açabileceği kesindir. Bununla birlikte grev hakkı, sendikanın önemli faaliyetlerinden birisi olduğu için bu hakkın kısıtlanmasının 87 sayılı sözleşmenin 8. ve 10. maddesine de aykırılık anlamına geleceği belirtilmiştir ( ILO Committe Experts Reports, 1959:115). Aynı zamanda sendikal faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi konusunda önemli bir engel olarak düşünülebilir.

Uzmanlar Komitesi 1983'teki raporunda Sendika Uzmanlar Komitesi'nin uzun süredir ulaşılmış olduğu ,grev hakkının çalışanların ve örgütlerinin sosyal ve ekonomik hak ve çıkarlarının korunmasında temel araçlardan birisi olduğu sonucuna vararak grev hakkı ile ilgili görüşünü iyice pekiştirmiştir (ILO, Committe of Experts Reports, 1983: 62).

Uzmanlar Komitesi'ne göre Çalışanların ya da örgütlerinin protesto gösterileri ya da dilekçe verme gibi doğrudan işvereni sıkıntıya sokmayan ya da zarar uğratmayan daha basit eylem biçimleri vardır Ancak bunun aksine iş yavaşlatma, kurala uygun çalışma, ya da grev gibi işverene zarar veren ve baskı oluşturan mücadele biçimleri de vardır( ILO, Committe of Experts Reports,1983:199).

Uzmanlar Komitesi'ne göre grev hakkı çalışanların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının korunup geliştirilebilmesi amacıyla başvurulmuş temel mekanizmalardan birisidir.

Komite'nin varmış olduğu kaniya göre kamu görevlilerinin grev hakkı ülkelerin ulusal mevzuatlarına göre farklılık göstermektedir. Örneğin Kanada, Finlandiya, Lüksemburg, Norveç, İsveç, Meksiko, Portekiz gibi ülkelerde kamu görevlilerine grev hakkı tanınmıştır. Mevcut süreçte bir uyuşmazlık meydana geldiğinde kamu görevlilerinin greve katılma hakları yasaldir. Ancak Komite'ye göre bu hakkın tanınmış olması grev hakkının sınırsız bir özgürlük getirdiği anlamına

gelmemektedir. Komite'ye göre kamu görevlilerinin grev hakkının sözü geçen ülke yasalarında kamu görevlilerinin sorumluluk düzeyi, idari hiyerarşideki yeri çalışılan hizmetin niteliği gibi çeşitli kriterlere göre sınırlanmaktadır( ILO, Uzmanlar Komitesi,1983:212).

#### **2.1.2.5 ILO: Grev Hakkına İlişkin Kriz**

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2012 yılında yapmış olduğu 101. Konferansı,'na uluslararası çalışma standartları bağlamında, grev hakkının var olup olmadığı sorunu hakkında uyuşmazlıklar damgasını vurmuştur. Bu Konferansta ILO'daki denetim sisteminin etkinliği işveren grubu tarafından eleştirilmiştir.

Grev hakkı ile ilgili ayrıntılı ve kapsamlı bir içtihat meydana getiren Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin tarihi yorumlarına işverenlerce yapılan eleştiri, aynı zamanda ILO'nun denetim sisteminin sorgulanmasına sebep olmuştur. Aplikasyon Komitesi ve ILO Konferansı ilk kez, ILO temel fonksiyonlarını yerine getirmede acziyete düşmüştür (Maupain, 2013: 117). ILO 'daki bu kriz doğrudan ILO ve onun var olma nedenini riske atan bir krizdir. İşverenlerin 2012 yılındaki böylesi bir meydan okuyuşu ILO denetim sisteminin fonksiyonu için soru işaretlerinin oluşmasına sebep olmuştur. ILO'nun denetim mekanizması ILO'nun güvenilirliği için kritik noktalardan birisidir.

2012 yılındaki Konferans gündemine işveren grubunun bu müdahalesinin benzeri 1994 yılında da gerçekleşmiştir. Uzmanlar Komitesi'nin 87 ve 98 sayılı sözleşmelerinin toplu incelemesi sırasında grev hakkının tartışılması sırasında işveren grubu eleştiride bulunmuştur. Ancak bu durum ILO denetim mekanizmasının etkinliğinin sorgulanmasına yol açan bir krize dönüşmemiştir ( Gülmez,2015:382).

Çalışanların hak ihlallerine yönelik en kötü örneklerinin bazılarının tartışılması 2012 yılındaki ILO Konferansı'nda işveren grubunca engellemiştir. 1926'dan beri Cenevre'de ILO Uzmanlar Komitesi'nin yıllık raporları içerisinde yer alan en ciddi örnekler tartışılmaktaydı. Ancak, 2012 yılında işveren grubu grev hakkı konusunu tartışmayı reddetmiştir 2012 yılındaki ILO Konferansı'nda işveren grubu Konferansın olağan sürecine müdahale ederek grev hakkı ile ilgili ihlallerin



değerlendirilmesini engellemiştir. İşveren grubu 1989 yılından beri grev hakkına olan karışıklıkları ile ilgili tepkilerini gösterdikleri belirtilmektedir. İşverenler, ne Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin ve Uzmanlar Komitesi'nin verdiği kararları ne de grev hakkını desteklemektedirler (La Hovary, 2013:339).

ILO'daki bu konuyla ilgili uzman değerlendirmelerinden birisinde şöyle bir ifade kullanılmaktadır. “Örgütlenme ve toplu pazarlığın temel prensiplerini düzenleyen 87 ve 98 sayılı sözleşmelerde grev hakkından söz edilmediğine dair tartışmada işveren grubu kuşkusuz ki haklıdır” demektedir. Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına ilişkin 87 Sayılı ILO Sözleşmesi'nin 3.maddesi çalışanların kendi örgütlerini kurma , kurallarını, temsilcilerini, yöntemlerini organize etmede,eylemlerini ve programlarını belirlemede serbest olduğunu ifade etmektedir. Aynı sözleşmenin 10. maddesi, çalışanların örgütlerini , çalışanların çıkarlarını koruyucu ve geliştirici yapılarından söz edilmektedir. Bu görüşteki amaç 87 sayılı sözleşmenin 3.1. maddesinin sendikaların eylemlerini örgütlerken aynı zamanda grev, oturma eylemi gibi dışsal eylemlerin pratiklerinde de özerkliği ve örgütlenmeyi de kapsadığı anlaşılabilir. 87 sayılı Sözleşmenin 3.1. maddesi çalışanların eylemlerini ve yönetimlerini belirleme hakkına sahip olduklarını belirtir. Örgütlenme kavramı sadece bir takım kuralları düzenlemeyi değil aynı zamanda şekillendirmeyi de içermektedir. Sendikaların eylemlerini şekillendirmede ve çalışanların çıkarlarını geliştirmede meydana gelen bir endüstriyel uyuşmazlığın çözümünde greve başvurma “ ultimate ratio” en son çare olarak düşünülmektedir. Bu görüş aynı zamanda Sendika Özgürlüğü Komitesi ve Uzmanlar Komitesi tarafından da kabul edilen bir görüştür. Sendika Özgürlüğü ve Uzmanlar Komitesi altmış yıldan fazla bir süredir verdikleri kararlarında grev hakkının sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası ve merkezi bir bileşeni olarak görmektedirler.

Uzmanlar Komitesi koşulsuz bir grev hakkından söz etmemektedir. Bazı sınırlamalar olabileceği belirtilmektedir. Bu sınırlamalar genellikle sempati grevi siyasi grev ve kamu kesimindeki bazı grevlerdeki kısıtlamalar gibi grevin şekliyle ilgilidir.

Uzmanlar Komitesi değerlendirmeleri ve tecrübeleri işveren tarafını da göz önüne aldığı göstermektedir ve bu şekilde çalışanların çıkarlarının korunması ve

geliştirilmesinde her iki tarafı da uyumlu bir noktaya getirmeyi istemekte ve böylece optimum yardımı sağlama hedeflenmektedir. İstenen şey işverenler ve çalışanlar arasında bir ahenk sağlayabilmektir. Bu ahenk anayasal zeminde “ uygulamadaki benzeşimin” koruyucusu olacaktır. Bu yüzden Komite, uluslararası standartların rehberliğinde dengeli bir yaklaşımı tercih etmektedir. İnsan hakları kategorisinde yer alan böylesi bir hakkın ulusal ve uluslararası düzenlemelerde “dilenilmesi ” için açık bir kapı bırakılmamalıdır. Bu yüzden Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi uluslararası standartların eşliğinde dengeli bir yaklaşımı tercih etmektedir (Hoffman, 2014:4).

Bununla birlikte diğer önemli bir nokta da şudur ki grev hakkının altını uzun yıllardır çizen Uzmanlar Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi uzun yıllardır dengeli bir tutumu sağlayabilmek için işveren temsilcileri ile mücadele etmektedirler. 1994 yılına kadar bu konu ile ilgili bir direnç görülmemiştir. Yıllardır grev hakkı ile ilgili çok şiddetli tartışmaya girmeyen işveren tarafının yıllar sonra böylesi şiddetli bir tepki vermesi şaşırtıcıdır. Bunun yanı sıra SÖK’ün çalışmaya başladığı 1952 yılından itibaren yaklaşık kırk yıllık süreçte Sendika Özgürlüğü Komitesi tarafından geliştirilen grev hakkına ile ilgili içtihatlarda işveren grubu tarafından bir meydan okuma söz konusu değildi (Hovary, 2013: s. 338). Sendika Özgürlüğü Komitesi grev hakkını doğrulayan ve bu uygulamayı düzenleyen kararlar almıştır. Grev hakkı ile ilgili Uzmanlar Komitesi’nin yapmış olduğu incelemeler Uluslararası Çalışma Konferansı’nda ILO’nun üçlü yapısı tarafından düzenli bir şekilde kabul edilmiştir. Soğuk Savaş’ın sonuna kadar İşveren Grubu ILO tarafından korunan grev hakkının varlığını sorun etmemiştir. İşveren Grubu’nun şikayetleri 1989 ve 1992’de yüzeye çıkmıştır. 1994’te Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Özgürlüğü Genel İncelemesi Raporu’nda İşveren Grubu ILO denetim sistemi organları tarafından geliştirilen grev hakkı üzerinde durmuştur. İşveren Grubu ,denetim organları tarafından grev hakkının tanımlanmasına değil grev hakkı kapsamının geniş şekilde ele alınmasına ve grev hakkının sınırsız şekilde tanımlandığı vurgusu üzerinde durmuşlardır. Oysa ne Sendika Özgürlüğü Komitesi ne de Uzmanlar Komitesi sınırsız bir grev hakkı tanımlamasına gitmemişlerdir ve hatta zaman içerisinde grev hakkı ile ilgili sınırlamalar getirmişlerdir. 2012 yılına kadar İşveren Grubu ,uluslararası grev hakkının var olmadığı tartışmasını gündeme getirmemiştir.

Grev hakkının uluslararası alanda tanınması ile ilgili işveren grubunun ILO'da krize yol açan bazı iddiaları vardır. İşveren grubu, Uzmanlar Komitesi'nin grev hakkı ile ilgili karar verme mekanizması olmadığını belirtmişlerdir. Bunun üzerine ILO Yönetim Kurulu, Uzmanlar Komitesi'nin adeta bir çeşit mahkeme gibi çalışmayacağını, Komite'nin üye ülkelerin, sözleşmeyi yorumlamaları konusunda sınırlı bir görevi olduğunu belirtmiştir. Bu durumda grev hakkına uluslararası temel kazandıran ILO'nun organları arasında bir çelişki yaşadığını söylemek mümkündür (Kloosterman, 2012: 2).

İşveren grubu , grev hakkıyla ilgili kural ve uygulamaları belirleme yetkisinin hükümetlere düştüğünü savunmuştur. İşveren grubuna göre grev hakkının 87 sayılı sözleşme bağlamında, bu sözleşmenin kapsamında olduğunun düşünülmesi doğru bir yaklaşım değildir. İşveren grubuna göre Uzmanlar Komitesi'nin, grev hakkının “uluslararası bir insan hakkı” olduğu yaklaşımı, ulusal hükümetlerin grev hakkını tanımlama yetkisini kısıtlayacaktır (Gülmez,2015:388). Danimarka İşveren Temsilcisi, grevin ulusal yasa ile bağlantılı olduğunu, uluslararası hukuk ile bağlantılı olmadığını belirtmiştir (ILC,2012, part 19:84). İşveren grubu 87 sayılı Sözleşmede grev hakkının yer almadığını ve Uzmanlar Komitesi'nin de sözleşmelerin yorumlanması gibi bir yetkisinin bulunmadığını belirtmektedir (ILC,2012, part 19:82). İşveren grubuna göre Uzmanlar Komitesi'nin yetkisi 87 Sayılı sözleşmenin uygulanmasını yorumlamaktır,Komite'nin görevi 87 Sayılı Sözleşme'nin grev hakkını kapsadığı şeklinde bir yoruma varmak değildir (ILC,2012, part 19:147). İşveren grubuna göre sözleşmenin yorumu, ILO Anayasası'nın 37. maddesi gereğince Uluslararası Adalet Divanı (International Court of Justice)' na aittir. ILO Anayasasının 37 maddesi ise şöyledir: “*Bu Anayasanın ve bu Anayasa gereğince üyelerce daha sonra onaylanan sözleşmelerin yorumlanmasına ait her türlü sorun veya güçlükler Uluslararası Adalet Divanının değerlendirmesine sunulacaktır.*” İşveren grubuna göre 87 Sayılı Sözleşmede'de örgütlenme özgürlüğünden söz edilmektedir ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olarak 87 sayılı Sözleşmenin farklı bir denetim prosedürü vardır ve bu denetim de Sendika Özgürlüğü Komitesi aracılığı ile yapılmaktadır. Bununla birlikte Uzmanlar Komitesi uzun yıllardır grev hakkı ile ilgili yorumlarında Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin

vakalarını kullanmakta ve böylece aslında Sendika Özgürlüğü Komitesi yorumlarını kullanarak sonuca varmakta olduğu işveren grubu tarafından belirtilmiştir. İşveren grubu bununla birlikte bu karışıklığın önemli olduğunu ve bu durumun denetim sisteminin yarattığı örtük bir durum olduğunu belirtmiştir (ILC, 2012, part 19: 147).

İşveren grubuna göre, Uzmanlar Komitesi'nin ILO içinde hukuki yorum yapma yetkisi bulunmamasına rağmen Uzmanlar Komitesi'nin grev hakkı ile ilgili olarak yaptığı yorumlar hukuki yorumlardır. Bununla birlikte *Uzmanlar Komitesi'nin ILO denetim mekanizmasında tanımlayıcı bir rolü yoktur ve Komite'nin emek standartlarını denetleyemeyeceği*, belirtilmiştir. İşveren grubunun iddiası ise Uzmanlar Komitesi'nin ve hatta ILO'nun üçlü yapısının çalışma standartlarını yönetemeyeceğidir. Hukuki bir niteliği olmayan Uzmanlar Komitesi'nin 87 Sayılı Sözleşme'de grev hakkının var olduğu şeklindeki yorumlarını yorumları ne kadar yersiz ise Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin de grev hakkı ile ilgili başvuru kararlarının o kadar yersiz olduğu vurgulanmıştır. İşverenler grubuna göre 87 sayılı ILO sözleşmesi grev hakkı konusunda sessizdir ve bu yüzden Uzmanlar Komitesi'nin hakkında açıklama yapabileceği bir konu değildir. İşveren Grubuna göre ILO'nun 87 sayılı sözleşmesinin metninde grevi refere eden herhangi bir şey olmadığı için, uluslararası alanda kabul edilen kuralların yorumu ILO 87 sayılı sözleşmeyi grev hakkı olmaksızın yorumlamayı gerektirir. (ILC, 2012, part 19: 148). İşveren grubunun bu sert yorumu ILO denetim organlarının varlığı ve işlevinin sorgulanmasına sebep olmuştur. İşveren grubu tarafından yapılan bu sert eleştirilerin gerçeklikle ve ILO'nun uluslararası alandaki amacıyla ilgisi yoktur. Eleştiriler gerçeklikten uzak, anlamsızdır ve sendika karşıtlığını ortaya koyan, yönetim hakkını paylaşmak istemeyen işveren grubunun basit yorumlarından başka birşey değildir.

Çalışan temsilcisi ise böyle bir Uzmanlar Komitesi'nin ILO Sözleşmelerini yorumlayıcı fonksiyonunun göz ardı edilmesinin çok sakıncalı olduğunu belirtmiştir. Temsilci, Uzmanlar Komitesi'nin tarafsızlık, objektiflik ve bağımsızlık ilkelerini takip eden bir teknik organ olduğunu belirtmiştir ve Komite sözleşmeleri tanımlayıcı bir şekilde yorumlamamaktadır (ILC,2012, part 19:85). Grev hakkının olmayışı, çalışanların toplu pazarlığın bir parçası olmasını engellemektedir. Örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olan grev hakkının sorgulanması, pratikte diğer hak ve özgürlükleri de anlamsızlaştırır. Temel hakların, denetim mekanizması

aracılığıyla ILO Sözleşmeleri bağlamında yorumlanması sosyal haklar ile sivil özgürlükler arasındaki devamlılığın sağlanmasını sağlar (ILC, 2012, part 19:86). Bununla birlikte Çalışan Grubu üyesi, şu değerlendirmelerde bulunmuştur. *“ILO’nun onaylamış olduğu temel sözleşmeler insan hakları ile ilgilidir ve bu sözleşmeler demokrasinin gelişmesi için temel aktörlerden birisidir. 87 ve 98 Sayılı Sözleşmeler de bu temel sözleşmeler içinde yer almaktadır. Ve grev hakkının 87 Sayılı Sözleşme’den türetildiğini doğrulamak çok önemlidir ve bu hak örgütlenme özgürlüğünün doğal sonucudur”* (ILC, 2012, part 19: 102).

Kanada Hükümet Temsilcisi,Robinson *“grev hakkı ile ilgili ihlallerin bu yılki Konferans’ta ele alınmamasının sonucunda ortaya çıkan mağdurlar, savunmasız durumdaki tüm dünyadaki çalışanlar”* olduğunu belirtmiştir (ILC, 2012, part 29: 40). Çalışan grubu ise işveren grubunun grev hakkı ile ilgili konuların görüşülmek istemeyişinin ILO’nun üçlü yapısını ve denetim etkinliğini tehlikeye düşüreceğini belirtmiştir (ILC,2012, part 19:22).

Haziran 2012’de İşveren Grubu, yaptığı meydan okuma ile Aplikasyon Komitesi’ni sekteye uğratmıştır (Uluslararası Standartları Uygulama Komitesi) . İşveren Grubu, yıllardır ILO’nun tüm bileşenleri tarafından kabul edilmiş olan grev hakkına meydan okumuştur. Bu meydan okuma ILO Komitelerinin yetki alanlarına da müdahaleyi beraberinde getirerek, ILO’nun diğer sözleşmelerinin de gelecekte yorumlanmasında müdahaleyi açık hale getirebilir.

İşveren grubu bu müdahaleye devam ederse ILO’nun önünde iki seçenek vardır. İlki ILO Yönetim Kurulu Uluslararası Adalet Divanı’ndan istisari bir karar verilmesini ve uyuşmazlığa son verilmesini isteyebilecektir. Bir diğeri ise uyuşmazlık konusu sorunla ilgili hızlı bir şekilde karar verilmesinin sağlanması için bağımsız bir mahkemenin kurulmasına karar verilebilir.

İşçi temsilcileri ve bazı devlet temsilcileri işveren grubunun böylesi bir meydan okuyuşu karşısında keskin bir anlaşmazlık içinde olduklarını ifade etmişlerdir. İşveren grubu ise daha sonra ILO’nun tüm denetim sistemlerinin kriz içinde olduğunu ve bu durumun ILO’nun işleyişinde bir değişimi gerektirdiğini belirtmişlerdir ( ILO, 317th Session: para. 19-20)

İşveren grubunun bu sert tavrının ILO dışında meydana gelen içtihadın motive ettiği belirtilmektedir. Ulusal ve yerel mahkemeler, kendi kanunları ve aktörleri gereğince ILO'nun denetim organlarındaki örgütlenme özgürlüğünü yönelik metinleri daha hızlı bir biçimde uygulamaya çalışmaktadırlar.

2012 'de gerçekleşen ILO Konferansı'nda İşveren grubu Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin 87 sayılı sözleşmeyi grev hakkı bağlamında geniş ve ayrıntılı bir şekilde yorumladığını ifade ederek Aplikasyon Komitesi'nin incelenmesini önerdiği konulara bloke koyması ile ILO denetim sisteminin etkinliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. İlk kez Aplikasyon Komitesi ve ILO Konferansı ILO'nun temel fonksiyonlarını yerine getirme konusunda kendilerini aciz görmüşlerdir.

İşverenlerin grev hakkı ile ilgili görüş ve gözlemlerinden yola çıkarak Uzmanlar Komisyonu yetki gaspı ile suçlanmıştır. Komite siyasi bir amaç taşıyan bir organ olmadığı için farklı bir konumdadır. Uzmanlar Komitesi'nin görüş ve yorumlarının bağlayıcı bir niteliği yoktur. Uzmanlar Komitesi'ni baskı altına alarak frenlemek zaten yaptırım gücü son derece sınırlı olan ILO denetim mekanizmasına, üye devletlerin asgari normlara uyma iradesini zayıflatmaktadır. Bu durum ILO'nun sosyal ve sendikal haklar alanında yıllar boyunca elde etmiş olduğu saygınlığa gölge düşürecektir (Gülmez, 2014:588).

2012 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı'nı takiben, ILO bu zor durumdan kurtulmak için resmi görüşme takviminin yanı sıra 2013 yılında gayri resmi bir görüşme gündemi de oluşturmuştur. 2012 Kasım ve 2013 Şubat ayında yeni bir gayri resmi görüşme düzenlenmiştir.

2012 Kasım ayında yapılan ILO'nun 316. Toplantısı'nda gayri resmi üç taraflı bir toplantı yapılmıştır. İşveren Grubu tavrında bir değişiklik sergilemeden, grev hakkı ile ilgili olarak Uzmanlar Komitesi'nin neden 87 Sayılı Sözleşme ile ilgili yorum yapma yetkisi olmayan bir organ olduğunun gerekçelerini sıralamıştır. *İşveren Grubu'na göre Uzmanlar Komitesi teknik bir organdır ve bu organın hukuki bir işlevi yoktur. Uzmanlar Komitesi'sinin sözleşmelerin yorumu ile ilgili fonksiyonu ilk yıllarda dahi tartışılıp reddedilmiştir. İşveren temsilcisi John Kloosterman, böyle bir yetkisi bulunmayan Uzmanlar Komitesi'nin yıllar içinde sözleşmelerin yorumlanması ile ilgili işlevini geliştirdiğini belirtmiştir. ILO Anayasası'nda açık bir referans*

*olmamasına rağmen Uzmanlar Komitesi bu yetkiyi kendi kendisine vermiştir* (ILC, 316 Session, 2012: 8).

2013 yılında yapılan toplantıda işveren grubu yeniden ağır eleştirilerde bulunmuşlardır. İşveren grubuna göre grev hakkı 87 Sayılı Sözleşme’de düzenlenmemiştir. Bunun yanı sıra İşveren Grubu 87 Sayılı Sözleşme hazırlanırken ILO’nun yetkili organlarının sözleşmede grev hakkının içerilmesini kabul etmediklerini belirtmiştir. 87 Sayılı Sözleşme’nin okunmasından grev hakkı çıkarılamayacağı vurgulanmıştır. Uluslararası bir belgede açıklanmayan bir hakkın yorumlanmasında ulusal uygulamalara gönderme yapılması, 87 sayılı Sözleşme’nin grev hakkının kaynağı olduğunu kanıtlama olanağı vermemektedir (Gülmez, 2014: 392).

2013 yılında İşveren Grubu ILO’yu krize sürükleyen taleplerinden vazgeçmemişlerdir. Grev hakkı ile ilgili sorunda ILO Anayasası’nın 37. Maddesine göre yargısal mekanizmaya başvurulma yolu tercih edilmemiştir.

İsveç Hükümeti ,işveren grubu ve işçi grubu arasındaki iki taraflı görüşmeleri sağlamak ve eğer üçlü danışmaya başvurmadan önce sosyal taraflar arasında bir anlaşmaya varılıp varılmayacağını görmek için olanak sağlamıştır. Bu toplantılar Mayıs, Haziran ve Eylül 2013 ‘te düzenlenmiş. Ancak, bu konuların çözümünde başarısız olunmuştur.

2013 yılındaki Uluslararası Çalışma Konferansı’nda taraflar Sendika Özgürlüğü Komitesi’nce tartışılan 25 maddelik bir liste üzerinde anlaşabilmişler; ancak, İşveren Grubu örgütlenme özgürlüğü ile ilgili dosyaların sonuç cümlesi olarak “ 87 sayılı ILO sözleşmesinde grev hakkının tanınmış olduğu fikrine işveren grubunun katılmadığını ve komitenin bu dosyalarda grev hakkına değinmediği” şeklinde bir ifadenin yer almasında ısrar etmişlerdir ve raporda bu ifade yer almıştır (ILC, 102. Session, 2013: 29,45,50,57,64,71) Ancak bu durumda işveren grubunun durması için yeterli olmamıştır, Uzmanlar Komitesinin de sınırı aşmış olduğunu belirtmiştir.

2014 Martta, 2012 ‘de ILO Genel Konferansı’nda ortaya çıkan tartışmaların üstesinden gelebilmede, ILO Yönetim Kurulu çeşitli çözüm arayışı içine girmiştir.

Bu amaçla Kasım 2014'te toplantı için ILO Genel Direktörü'nün bir döküman hazırlaması istenilmiştir. Böyle bir raporun ILO Anayasası 37/ 1 ve 37/2 doğrultusunda ILO sözleşmelerine müdahale ve uyuşmazlık durumunda izlenebilecek yöntem ve kapsam konusunda düzenlenilmesi istenilmiştir (ITUC, "Right The Strike and ILO, 2014:10) Bu üçlü gayri resmi görüşmelerden sonra 2015 yılında ILO'da 87 Sayılı Sözleşme ve grev hakkının değerlendirilmesi ile ilgili resmi bir oturum yapılmıştır. Bu oturumda çalışan grubu, grev hakkı ile ilgili görüşlerinin değişmediğini belirtmiştir. Çalışan grubuna göre grev hakkı en temel haklardan birisi ve demokrasinin oluşması için çok önemli bir haktır (ILC,2015:8). Hükümet grubu ise grev hakkının ILO'nun temel ilkelerinden birisi olan sendika özgürlüğü ile bağlantılı bir hak olduğunu vurgulamıştır (ILC,2015:10).

Bu kriz Uluslararası Çalışma Örgütü'nün sınırlarını aşan ve ciddi bir krizdir. Bu, sadece Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yıllar süresince oluşturduğu uluslararası hukuk sisteminin temelinden sarsılması anlamına gelmemektedir. Bu kriz hem Uluslararası Çalışma Örgütü bağlamında grev hakkı ve Uzmanlar Komisyonu'nun ve hatta Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin yetki sorununun ötesinde, Uluslararası Çalışma Örgütü'nü Uluslararası Çalışma Örgütü yapan kurucu ilkelere saldırı olmasının yanı sıra evrensel ve bölgesel insan hakları kuruluşları çerçevesinde üretilen uluslararası çalışma hukuku normlarına da bir müdahale anlamını taşımaktadır (Gülmez, 2014:6).

Uzmanlar Komitesi grev hakkının koşulsuz ve sınırsız bir hak olarak görmemektedir. Grev hakkının bazı sınırlarının olması olağandır,ama bu sınırlama çalışan kategorisi içinde çok geniş bir biçimde ele alınamaz. Tümüyle grev hakkının yasaklayan ya da büyük ölçüde kısıtlayan bir yaklaşım ILO'nun sendikal haklarla ilgili sözleşmelerinin felsefesine uyumlu olmayacaktır. Çünkü bu sözleşmelerin mantığında yer alan en önemli şey "*her ne olursa olsun ayrımcılık yapılmamasıdır.*" Uzmanlar Komitesi grev hakkı ile ilgili benimsediği görüşünü 1959 yılından beri sürdürmektedir. Grev hakkı ile ilgili kısıtlama bakımından kamu görevlileri için temel hizmetlerde çalışan kamu görevlileri ve devlet adına otorite kullanan kamu görevlileri için kısıtlamalardan söz edilebilir, ama bu kısıtlama daha önce de belirtildiği gibi çok geniş ölçüde düşünülmemelidir. Uzmanlar Komitesi'nin sahip olduğu yaklaşımın temelinde aslında işveren ve çalışan grubu arasında bir dengeyi ve



ahengi sağlamak vardır. Bunu gerçekleştirme noktasında uluslararası standartların rehberlik ettiği dengeli bir yaklaşım benimsenmektedir. Grev hakkının metninde geçmediği 87 sayılı sözleşmeyi onaylayan birçok ülke kendi ulusal mevzuatlarında grev hakkını tanımıştır (Hoffman,Schuster,2016:23). Böylelikle grev hakkının işveren grubunun 2012 yılında ILO'nun 101. Konferansı'nda öne sürdüğü gibi grev hakkının sözleşme metninde yer almaması, bu hakkın inkar edileceği anlamına gelmemektedir.

## **2.2 Bölgesel Kaynaklar**

### **2.2.1 Avrupa Birliği Kaynakları**

#### **2.2.1.1 Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda Sendika Özgürlüğü,Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlileri**

Kişisel,siyasal ve sosyal haklar bütünü ile ilgili olarak ayrıntılı düzenlemeler içeren AB Temel Haklar Şartı AB sosyal politikası açısından son derece önemlidir. Lizbon Antlaşması ile hukuksal bağlayıcılık kazanan Temel Haklar Şartınının 28. Maddesi doğrudan toplu eylem hakkını düzenlemektedir. Lizbon Antlaşması ile AB Temel Haklar Şartı'nın hukuksal değeri onaylanmıştır. Böylece bağlayıcı bir etkiye sahip olacak ve yargılama süreçlerinde atıf yapılabilecek Şart'a hukuksal statünün tanınmış olması ,güvence altına alınan sosyal hakların uygulanması açısından önemli bir gelişmedir (Çelik, 2014:138).

Temel Haklar Şartı ,temel hakları daha anlaşılır bir şekilde formüle etme ve temel haklara daha seçkin bir yer verme imkanı sunmaktadır. Ulusal anayasal hükümler, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, İşçilerin Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı, AB vatandaşlık hakları ve Avrupa Adalet Divanı içtihatları, AB üyesi ülkeler için temel haklarla ilgili olarak standartların oluşmasında önemli belgeler olduğu tartışmasızdır. Ancak ulusal anayasalar ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi , Avrupa Birliği'nin hukuki işlemlerine karşı Birlik vatandaşlarına yeterli bir koruma sağlayamamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, bugüne kadar temel hakların Avrupa mekanında korunması konusunda en önemli Sözleşme olmuştur. Avrupa Birliği bu Sözleşmeye katılmamakla birlikte, AB'ne üye bütün devletler İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne taraftırlar. Bu

durumu dikkate alan Avrupa Birliği Adalet Divanı, AB alanında temel hakların etkin bir şekilde korunmasını sağlamak üzere kararlarında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin hükümlerine ve üye devletlerdeki ortak anayasal geleneklere dayanan bir denetim yapmaktadır (Metin,2002:37).

AB hukukunun insan hakları boyutunun oluşumunun kaynağında Topluluk Mahkemesi'nin kurucu kararları yer alır. Adalet Divanı , Antlaşmaların yorumu ve uygulanmasında kendisini AB'nin yazılı kurallarıyla sınırlamamış, temel insan haklarını AB hukukunun genel prensipleri içinde kabul etmiştir Bununla birlikte, Adalet Divanı, temel hakların korunması konusunda ilk dönemde AB yasa koyucusu gibi çekingen bir tutum takınmıştır ve uzun süre Topluluk hukukuna özgü bir temel hak koruması geliştirememiştir. Ancak, 60'lı yılların sonunda bu içtihat değişmiş ve Adalet Divanı, ulusal anayasaların standardına önemli ölçüde uygun düşen bir temel hak korumasına yönelmiştir Bu içtihat değişikliğinin başlıca iki sebebi vardır. Birincisi, Adalet Divanı'nın 60'lı yıllarda Topluluk hukukunun üstünlüğü ve doğrudan etkisini benimsemeye başlamasıdır. Topluluk hukukunun daha fazla müdahalede bulunması, temel hak korumasının seviyesini yükseltmiştir. İkincisi, ulusal anayasa mahkemeleri içtihatlarıyla Adalet Divanı üzerinde baskı kurmuşlardır Ulusal anayasa mahkemeleri Adalet Divanı'ndan Avrupa kamu gücünün işlemleri alanında da temel hak korumasını kendisinde saklı tutmak suretiyle temel hak korumasını derinleştirmesini talep etmişlerdir (Metin, 2002:38).

Avrupa'da uluslar üstü yasaların sosyal hakları ve özellikle grev hakkını koruyup korumayacağı önemli sorun alanlarından birisi olmuştur.

Avrupa'daki insanların sosyal ve iktisadi koşullarını geliştirmeyi amaç edinen Avrupa Birliğinde, kurulduğu günden beri Avrupa bütünleşmesi fikri teşvik edilmiştir. Avrupa Birliği genelinde bakıldığında bazı yasal kısıtlamalar ve kurumsal güçsüzlükler grev hakkının bütünüyle tanınmasını engellemektedir. Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşmalarında grev hakkı ile ilgili düzenleme yoktur (Barnard, 2006: 749). Amsterdam anlaşmasıyla Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanındaki etkinliği arttırılmıştır.

Avrupa Birliği düzeyinde grev hakkı 9 Aralık 1989 da kabul edilen AB Temel Haklar Şartı'nın 28. maddesinde düzenlenmiştir: “İşçiler ve işverenler veya

üyeleri oldukları örgütleri, Birliğin ve ulusal yasaların uygulamalarına tâbi olarak, uygun düzeylerde toplu iş sözleşmesi bağlatmak ve çıkar çatışması söz konusu olduğunda çıkarlarını korumak için, grev hakkı dahil olmak üzere, toplu eylem yapmak hakkına sahiptirler” (Ünsal, 2011:421).

Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 28. maddesinde toplu eylem hakkı şöyle düzenlenmiştir. *“İşçiler ve işverenler veya bunların kuruluşları, topluluk yasası ile ulusal yasaların ve uygulamaların belirttiği hususlara göre gerekli, uygun düzeyde toplu pazarlık yapmak ve sonuçlandırmak, karşılıklı çıkarların çatıştığı durumlarda da –grev de dahil olmak üzere- söz konusu çıkarlarını korumak için topluca eylem yapmak haklarına sahiptirler.”*

### **2.2.1.2 Avrupa Adalet Divanı Kararları**

Adalet Divanı, Avrupa Birliği'nin en yüksek yargı organıdır. Dava konusuna göre ,anayasa mahkemesi, idare mahkemesi ya da hukuk mahkemesi işlevini görür. Temel görevleri, topluluk hukukunun işlenmesini güvenceye almak, üye devletler arasındaki ve üye devletler ile Topluluk ve organların kendi aralarındaki sorunları çözmek ve bireysel hakları korumaktır. Divanın kararları kesindir ve temyiz edilemez. İHAM kararlarından farklı olarak , Divan kararlarının kesin yaptırım gücü vardır. Divanın verdiği kararlar , Avrupa Birliği içinde son mahkeme kararı olarak her vatandaşı ve devleti bağlar. Bu kararların gereğini yerine getirmekten kaçınmak mümkün değildir (Çelik,2005:136).

Adalet Divanı'nın Laval (2007), Viking (2007) Ruffert (2008) ve Lüksemburg (2008) toplu eylem ve grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu en önemli kararlardan birisidir.

2007 yılında Avrupa Adalet Divanı grev hakkı ile ilgili Viking ve Laval kararları ile anılmıştır. Bu kararlarda grev hakkı ile ilgili yaygın görüşün aksine mahkemenin sergilediği tavır tartışılmıştır. Bu kararlar Avrupa'da büyük bir yankı yaratmıştır. Toplu eylem hakkı önemli bir kavramdır ;ancak, ne yazık ki Avrupa Adalet Divanı'nın önceki kararlarıyla daha kısıtlanmış ve dibi oyulmuştur. (Juridicum ) Avrupa Adalet Divanı ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin toplu eylem hakkı ile ilgili verdiği kararlarda farklı görüşler ortaya çıkmıştır.

Viking kararıyla mahkeme ilk kez Avrupa Hukuku içinde toplu eylem hakkı ile ilgili bir karar vermiştir. Yine de grev hakkı sınırsız bir hak değildir.

Viking Finlandiyalı bir gemi şirketidir. Viking şirketi gemisini Estonyaya satmak istemiştir, bayrağını Finlandiya bayrağından Estonya bayrağına dönüştürecektir. Finlandiya yasaları gereğince Viking şirketi Estonya'da ödenen ücretlere göre daha yüksek ücret ödemektedir. Bu yüzden Viking şirketi daha ucuza çalışan Estonya'lı mürettebatı istihdam etmek istemişlerdir. Uluslararası Taşımacılık Federsayonu (ITF) ve Denizcilik Sendikası (FSU) bu duruma karşı çıkmışlardır. Şirkete bayrak değiştirilmesi durumunda greve gidileceği uyarısı yapılır. Şirket bunun üzerine Uluslararası Taşımacılık Federsayonu ve Finlandiya Gemi Adamları Sendikasına karşı dava açar. Viking şirketine göre sendikaların bu eylemi Avrupa Topluluğu 43.maddenin ihlalidir ( Case 438/5, 2007).

Laval Letonyalı bir inşaat şirketidir. Şirket daha ucuz işgücü olarak Riga'dan işçi getirir. İsveç sendikasının önerdiği toplu sözleşmeyi kabul etmeyen Laval Şirketi Letonya işçi sendikası ile toplu sözleşme imzalar. Bunun üzerine İsveç Sendikası ,Laval'ın İsveçteki tüm tesislerinde toplu eyleme çıkmaya karar verir. Bu eyleme İsveç'teki diğer sendikalar da destek verir. Eylem sonunda Laval iflas eder. İsveç Mahkemelerine başvuran Laval, bu toplu eylemi yasa dışı olduğunu iddia eder. Laval eylemin AT 49. Maddesi yeni 56. Maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir. İsveç mahkemesi bu konuda Divan'dan görüş istemiştir.

Bir Alman şirketi, kamu kurumu Lower Saxony ile cezaevi inşaatında çalışılması için yapılan ihaleyi kazanır. Alman şirket alt işveren olarak Polonyalı bir şirketi seçer. Polonyalı çalışanlara toplu sözleşmede öngörülenden daha düşük ücret ödenir. Alman şirketi kamu temin yasası ile bağlı kalmadığı için Lower Saxony şirketi ihaleyi iptal eder ve şirkete cezai yaptırım uygulanmıştır (Court of European Justice 2008:346).

Bu kararla ilgili olarak divanın vermiş olduğu kararın temel mantığı grevi de içeren toplu eylem hakkının iktisadi özgürlükler uğruna kısıtlanabileceğidir. Mahkemeye göre grevi de içeren toplu eylem hakkı Birlik Hukukunun genel prensipleri doğrultusunda temel bir haktır. Bu hakkın uygulanmasında hem ulusal

hem de Avrupa Birliği bağlamında bazı kısıtlamaların olabileceği vurgusunu yapmıştır (EMPL, 2010: 7).

Viking davasında, Divan ilk kez vermiş olduğu kararında toplu eylem hakkının Avrupa Birliği hukuku içinde temel hak olarak nitelendirmiştir. Ama bu noktada şöyle bir vurgu yapmıştır. Avrupa Temel Haklar şartı'nın 28. Maddesinde düzenlenmiş olan grevi de içeren toplu eylem hakkı ulusal hukuk ve topluluk hukuku ile uyumlu olarak korunduğunu belirten Divan, bu hakla ilgili kısıtlama olabileceği sonucuna varmıştır. Bununla birlikte temel hak olarak kabul edilen grev hakkının Avrupa Topluluğu 43. Madde( Avrupa İşleyişi Hakkındaki Anlaşmanın 49. Maddesi )'nin ihlal edileceği anlamına gelmemekte olduğunu ifade etmiştir. Bu olayda Divan'a göre Uluslararası Taşımacılık Sendikası ( ITF) 'nin almış olduğu toplu eylem kararı Avrupa Birliği İşleyişi Hakkında Anlaşma (ABİHA)'nın 49. Maddesinde yer alan serbest dolaşım hakkını sınırlandırmıştır. Yani temel haklar temel özgürlükler adına sınırlandırılması, grevi de içeren toplu eylem hakkının ekonomik özgürlükler adına sınırlandırılabilmesi Divan tarafından uygun bulunmuştur (Tenggren,2011:10). Divan grevi de içeren toplu eylem hakkının serbest dolaşım hakkının sınırlandırılabilmesi için bu eylemin amacının çalışanların istihdam koşullarını iyileştirmek ya da korumak amacı olması gerektiğini savunmuştur. Ama bu olayda sendika üyeleri geminin bayrak değiştirmesinden etkilenmişlerdir.

Laval Davası'nda da Divan grev hakkını temel haklardan birisi olarak kabul etmiştir. Sendika tarafından alınan grev kararı Divan tarafından meşru bulunmamıştır. Divan Laval davasında toplu eylem hakkının hizmetlerin serbest dolaşımını zorlaştırdığını ,iş bırakma eyleminin temel özgürlüklerden biri olan serbest dolaşıma engel olduğu sonucuna varmıştır.

Laval ve Viking davaları Birlik Antlaşmalarındaki temel özgürlükler ile toplu eylem hakkı arasındaki bağa ilişkin sorunu tekrar gündeme getirmiştir. Her iki şirket de toplu eylemin AB içinde serbest dolaşıma ilişkin yasadışı bir engel olduğunu iddia etmişlerdir. Divanın madde 43 (iş kurma özgürlüğu) ve madde 49 ( hizmet sağlama ) özgürlüğüne öncelik vermiştir. Divan toplu eylem hakkını temel bir hak olarak tanımiş, ama serbest dolaşım hakkına öncelik vermiştir (Çelik, 2014:174).

Divan ,grev hakkını da içeren toplu eylem hakkının Birlik hukukunun genel ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Ancak Divan grev hakkının sınırsız ve mutlak olmadığını belirli sınırlamalara tabi olabileceğinin vurgusunu yapmıştır (Çelik, 2014:174).

ETUC, Divan'ın temel özgürlükler uğruna ikinci plana atmış olduğu Divan'ın temel haklarla ilgili kararını zayıf bir hukuki bir karar olarak değerlendirmiştir. Divan, normlar hiyerarşisinde temel özgürlükleri ön plana alırken toplu pazarlık ve toplu eylem hakkı ikinci sırada yer almıştır (ETUC, EC178:2008: 4).

## **2.2.2 Avrupa Konseyi Kaynakları**

Avrupa Konseyi, Avrupa'daki emek standartlarını iki belge aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bunlardan birisi Avrupa Sosyal Şartı ve bir diğeri ise İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesidir. İnsan hakları Avrupa Sözleşmesi kurucu devletlerin kabul ettiği ilk sözleşmedir. Bütün üyelerin onaylama zorunluluğu nedeniyle Konsey'in diğer sözleşmelerinden daha büyük bir etkiye sahiptir. Bu iki belgenin örgütlenme özgürlüğü, sendikaya katılma ve üye olma gibi bazı koularda örtüştükleri görülmektedir. Ama Avrupa Sosyal Şartı'na farklılık katan şey ise bu belgenin grevi de içeren toplu eylem hakkını açıkça tanımasıdır. Avrupa Konseyi'nde bu iki belge eşit statüde değildir. Avrupa Sosyal Şartı'nın İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni ,kapsam bakımından gölgede bıraktığı söylenebilir (Novitz,2005: 134).

### **2.2.2.1 İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sendika Özgürlüğü ve Toplu Eylem Hakkı**

Uluslararası insan hakları düzeni, ulusal hukuk düzeninin ötesinde geçerlilik kazanmaktadır. Uluslararası insan hakları hukuku insan haklarını ihlal eden devletlere ve bu duruma çözüm getirmeyen ulusal hukuka karşı, alternatif hukuk düzeni olarak devreye girer ve temel hak ve özgürlükleri ihlal edilen tüm insanları, hiçbir fark ve ayırım gözetmeden koruma altına almaktadır (Ergül, 2006:103). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin insan haklarının uluslararası bir nitelik kazanmasında önemli bir rolü vardır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin kapsamına aldığı hakların korunma ve denetim biçimi, sözleşmeye uygun davranılıp

davranılmadığının belirlenmesi son derece önemlidir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi ise İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi hükümlerine uygun hareket edilip edilmediğinin denetimini yapmaktadır Avrupa Konseyinin organlarından birisidir. Kurulduğu günden bugüne 11. madde ile ilgili 6042 dava karara bağlanmıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden kaynaklanan ihtilafların tek çözüm kaynağı ve tek denetim organıdır. İnsan hakları konusunda uzman bir mahkemedir Her ne kadar Avrupa Birliği Adalet Divanı gibi özel yetkileri olmasa da,devletlerin yanı sıra bireylere de başvuru hakkı tanınmış olması, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin, geleneksel olarak uluslararası yargı organları ile arasındaki farklılığı ortaya koymaktadır.

İnsan hakları Avrupa Mahkemesi , bireysel başvuru ya da devlet başvurusu yoluyla önüne gelen davaları İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi hükümlerine göre karara bağlamaktadır. Mahkeme vermiş olduğu bir kararda Sözleşmenin bir hükmünün ihlal edildiğini tespit edebilir ya da davanın düşmesine karar verebilir. Mahkeme kararlarının gereklerinin davalı devlet tarafından yerine getirilip getirilmediğini izlemek Avrupa Bakanlar Konsey'ine verilmiş bir görevdir (Osman Doğru 2000:195). Mahkemenin kararında ihlal tespit edilmiş ise uygulamada taraf devletlere büyük yükümlülükler düşmektedir. Buna göre ihlal tespit edilen devletlerin ihlalin durdurulması, ihlalin sonuçlarının giderilmesi ve ihlal tekrarının önlenmesi gerekmektedir. Bunları yerine getirmek için davalı devletler bireysel ya da genel tedbirler almakla yükümlüdürler (Doğru,2000:1969). İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi değerlendirmelerinde ILO Denetim organı kararlarını ve Avrupa Sosyal Şartı denetim Organı kararlarını da göz önünde bulundurmıştır (Caflisch ,2010:1). Sosyal haklara daha dar kapsamda yer vermiş olan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi kapsamındaki bir değerlendirmede mahkemenin sadece sözleşme çerçevesinde karar vermesinin bütünsel bir değerlendirme olamayacağı ve bu bakımdan mahkemenin uluslararası çalışma hukukunun bütün enstrümanları ile bir bütün olduğu yaklaşımından hareket ettiği düşünülebilir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi klasik uluslararası antlaşmalardan farklı olarak, karşılıklı ve iki taraflı taahhütlerin ötesinde, taraf devletleri yerine getirmesi gereken objektif yükümlülükler yaratan ayırt edici bir niteliğe sahiptir. Sözleşme'nin İHAM tarafından insan hakları alanında Avrupa kamu düzeninin anayasal belgesi olarak tanımlanması da bunun bir sonucudur . İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, taraf ülke demokrasilerinde sürekliliğin sağlanması ve geliştirilmesinde; insan haklarının korunması ve en önemlisi de hukukun üstünlüğü ilkesinde devamlılık ve tutarlılık sağlanmasında temel bir mekanizmaya sahiptir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS) sivil ve siyasi haklar üzerine odaklanmaktan çok sınırlı sayıda sosyal hakkı kapsamına almıştır. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 11 maddesinde barışçıl eylem hakkını düzenlenmiştir. İHAS 11(1) Herkes barışçıl toplantı yapma ve hak ve çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya katılma hakkına sahiptir.

(2) Bu hakların sınırlandırılması, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak ulusal güvenliğin ,kamu emniyetinin korunması,kamu düzeninin sağlanması ve suç işlemenin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilir.Bu madde , bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetleri ,kolluk mensupları veya devletin idari mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konulmasına engel değildir

Sözleşmenin 11. maddesinin barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğünü tanımakta olduğu görülmektedir. Bu hak kapsamında bireylerin sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı da açıkça güvenceye alınmaktadır (Özdek, 2004: 258). Sözleşme'nin 11. madde kapsamında güvence altına aldığı haklar genel olarak kolektif haklar olarak nitelendirilmektedir. Ancak bu hakkın topluca kullanılıyor olması bu hakkın öznesinin birey olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Sözleşmenin 11. maddesinde sözü geçen “herkes” in bu hakları kullanabileceği vurgusu yapılmaktadır. O halde bu haklar bireysel bir şekilde kullanılabilmesi gibi toplu olarak da kullanılabilir (Doğru, Nalbant:2003:429).

İHAS'ın 11. maddesinde dikkati çeken bir nokta örgütlenme özgürlüğünün sendika hakkını da kapsayacak biçimde düzenlenmiş olmasıdır. Hatta maddede özellikle anılan tek örgütlenme biçimi sendikalardır. Böylece sendika özgürlüğü klasik temel hak ve özgürlükler çerçevesinde kabul edilmektedir (Sur, 1996:24). Sözleşme'nin 11. maddesi, bir gurubun üyelerinin ortak gayelerini gerçekleştirmek için bir topluluk veya “örgüt” kurma veya buna katılma özgürlüğünü korumaktadır. Bu maddedeki hak, örgütü kurma hakkıyla sınırlı değildir; örgütün yaşamını sürdürmesi, örgütün etkili bir şekilde işleyebilmesi için ifade özgürlüğünü kullanmasını da kapsar. Bu maddedeki örgütlenme hakkından yararlanabilmek için,



öncelikle bu maddenin bir olayda uygulanabilir olması gerekir. İkinci olarak, bu hakkın kullanılmasına kamu makamları tarafından yapılmış bir müdahale bulunup bulunmadığı incelenmelidir. Bir olayda bir müdahale varsa, bunun haklı olup olmadığı araştırılır. Haklı olmayan bir müdahale, Sözleşme'nin 11. maddesini ihlal eder. Bir ihlal tespiti devletlere ihlalin sürmesini önleme, meydana gelmiş ihlalin doğurduğu zararları giderme ve ihlal tekrarını engelleme yükümlülüğü yükler (Doğru, 2006: 52).

Sözleşmenin 11. maddesi, devlete sadece bireylerin bu madde ile tanınan haklarına haksız müdahale etmeme yükümlülüğü getirmemekte aynı zamanda kişilerin bu madde kapsamında yer alan haklarını kullanabilmeleri için önlemler almak zorundadır. Platform Avusturya Davasında ,mahkeme şöyle bir açıklamada bulunmuştur. “ Bir gösteri, geliştirmek istediği düşüncelere ve talaplara karşı olan kişilerin canını sıkabilir ya da kızdırabilir. Ancak gösteriye katılanlar karşıt düşüncede olanların fiziksel saldırıya uğrayabilecekleri korkusu olmadan ,gösterilerini yapabilmelidirler. Bu tür bir korku ortak bir düşünce veya menfaatleri destekleyen diğer dernekleri ya da grupları görüşlerini açıkça ifade etmekten alıkoyabilir. Demokraside karşı gösteride bulunma gösteri hakkının kullanılmasını engelleyecek kadar geniş olamaz. O halde gerçek ve barışçıl toplanma özgürlüğü ,devletin sadece müdahalede bulunmama görevine indirgenemez. Çünkü sadece negatif yükümlülük anlayışı 11. sayılı sözleşmenin amacıyla örtüşmemektedir. Sözleşmenin 8. maddesi gibi 11. maddesi de bazen bireyler arasındaki ilişkilerde bile ihtiyaç duyulduğunda pozitif tedbirler almayı gerektirebilir”(İHAM Başvuru No: 10126/82,1988:32). Mahkeme 1998'de Yunanistan ile ilgili verdiği kararında kişilerin karşılıklı çıkarlarını koruyup geliştirebilmek alanında toplu bir şekilde hareket etmek için hukuksal bir yapı kurabilmeleri örgütlenme özgürlüğünün en önemli yönlerinden birisidir ve bu olmaksızın örgütlenme özgürlüğünün bir anlamı olmayacağı belirtilmiştir ( İHAM, Başvuru No. 57/1997/841/1047,Sidirolous ve diğerleri,1998:40). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. Maddesinde toplantı ve örgütlenme özgürlüğünün bir arada düzenlenmesinin ,demokratik toplumun işleyişinin bu hakların bir arada kullanılabilmesine bağlı olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Bunun yanı sıra sendika özgürlüğü ile ilgili 2. Maddede bazı

sınırlamalardan söz edilmiştir. Ancak bu sınırlamanın yasada öngörülmüş olması ve demokratik toplumda kabul edilebilir bir sınırlama olması gerekir.

İHAS'ın 11. maddesi genellikle sözleşmenin ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. maddesi ile birlikte ele alınmaktadır: *İHAS 10 İfade Özgürlüğü (1)* "Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir.

(2). Görev ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu güvenliğinin korunması kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi veya yargı erkinin yetki ve tarafsızlığının güvence altına alınması için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir.

Sözleşmenin 11. maddesinde yer alan toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün hedeflerinden birisi 10 maddede yer alan ifade özgürlüğünün de korunmasıdır. Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ,ifade özgürlüğüne göre özel hüküm niteliğindedir ( Çetin,2015:518).

11. maddeye bir müdahale, ifade özgürlüğünü düzenleyen Sözleşme'nin 10. Maddesine bir müdahale anlamına gelmektedir. Sözleşme'nin 10. maddesinin güvence altına aldığı kişisel görüşleri korunma amacı, Sözleşme'nin 11. maddesinde yer alan toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün de amaçlarından biridir. O halde Sözleşme'nin 11. maddesiyle ilgili bir müdahale değerlendirirken, ifade özgürlüğünü düzenleyen 10. maddenin ilkelerinden de yararlanır.

Tablo 1'de ülkeler itibariyle 1959 yılından 2014 yılına kadar ifade özgürlüğü ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili İHAM'da karara bağlanan davalar görülmektedir. Tablodan Türkiye ve Rusya'nın ihlal konusunda en önde giden iki ülke olduğu görülmektedir

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin uygulayıcı mekanizması olan İnsan Hakları Avrupa Hakları Avrupa Mahkemesi kurulduğundan beri çalışma haklarıyla ilgili mücadele örnekleri ile ilgili örnekleri ile ilgili birçok kural ortaya koymuştur (Caflisch, 2010:13).Böylelikle İnsan Hakları Avrupa Hakları Avrupa Mahkemesi ILO sözleşmelerinden ve denetim organlarının verdiği kararlar ile kararlar ile şekillenmektedir. ILO sözleşmeleri ve içtihatları İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Mahkemesi bulguları ve yorumlarına tartışmayı sağlayıcı ve yasal bir destek sağlamıştır. Örneğin sağlamıştır. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İngilterede Lokomotif İşçileri ile ilgili İşçileri ile ilgili verdiği kararında ILO ‘nun 87 sayılı sözleşmesinin 3. ve 5. Maddelerine ,Gözden Maddelerine ,Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nın 5. Maddesine atıfta bulunmuştur. bulunmuştur. (Application No: 11002/05,27 Şubat 2007).

**Tablo 1 IHAS 10. Madde ve 11. Madde İhlaller**

Ülke	10. Madde İhlali	11. Madde İhlali	Ülke	10. Madde İhlali	11. Madde İhlali	Ülke	10. Madde İhlali	11. Madde İhlali
Albenia			Yunanistan	10	5	San Marino		
Andora			Macaristan	18	6	Sırbistan	6	
Ermenistan	1	7	İzlanda	4	2	Slovakya	9	
Avusturya	34	1	İrlanda	1		Slovenya	1	
Azerbeycan	4	7	İtalya	8	3	İspanya	4	
Belçika	4		Letonya	3	1	İsveç	2	1
Bosna			Liechtenstein	1		İsviçre	14	1
Bulgaristan	10	11	Litvanya		1	Makedonya Cumhuriyeti		1
Hırvatistan	1	1	Lüksemburg	3	1	Türkiye	248	63
Kıbrıs	1		Malta	3		Ukrayna	10	4
Çek	1	1	Monako			UK	11	4

Danimarka	1	1	Karadağ	2		Moldova Cumhuriyeti	1	7
Estonya			Hollanda	7		Portekiz	19	
Finlandiya	18		Norveç	5		Yunanistan	10	5
Fransa	31	6	Polonya	23	1	Macaristan	18	6
Gürcistan	1	1	Romanya	22	5			
Almanya	7	2	Rusya	26	15			

Kaynak [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf)

Uluslararası çalışma hukukunun şekillenmesinde öncelikli yere sahip olan İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin esas olarak tanıdığı klasik ve siyasi haklarını çoğunun ekonomik ve sosyal uzantılarının olduğunu belirlerken, Sözleşmenin koruma alanına giren haklarla ekonomik ve sosyal haklar arasında su geçirmez bir ayrım olmadığını belirtmektedir (Naz Çavuşoğlu)

Bazen ihlaller ulusal mevzuattan kaynaklanabildiği gibi bazen de ulusal yargı kararlarından da kaynaklanabilmektedir. Örneğin Türkiye’de ulusal mevzuat her ne kadar 90. madde aracılığı ile uluslararası mevzuata uyum sağlamış gibi gözükse de Yargıtay ve Danıştay’ın kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili vermiş oldukları aleyhte birçok ayrımcı ve eşitsiz kararı onamıştır. Bu aleyhteki durum son zamanlarda Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu kararlar ile bir dönüşüme uğramış olsa da ulusal mevzuatta bu konu ile ilgili herhangi bir iyileştirmenin yapılmamış olması oldukça endişe vericidir.

Mevzuattan kaynaklanan ihlaller şu şekilde sınıflandırılabilir. Sözleşmede düzenlenmiş bir hak veya özgürlüğün kullanılması ulusal mevzuatta yasaklanmış veya mevzuat tarafından demokratik bir toplumda gerekli olmayan bir biçimde kısıtlanmış<sup>30</sup> ise veya sözleşmede tanınmış olan bir hak iç hukukta düzenlenmediği için kullanılamıyor ise ya da sözleşmedeki bir hakkın sınırları idari makamların

kötüye kullanımlarını önleyecek şekilde ulusal mevzuatta düzenlenmemiş ise ulusal mevzuattan kaynaklı ihlallerin görülebileceği söylenebilir İHAM'in Christians against Racism and Fascism-Birleşik Krallık davası belirli bir dönem boyunca gösterilerin genel olarak yasaklanmasının 11.Madde çerçevesinde hukukiliğinin koşullarını ortaya koymaktadır. Komisyon bu davada şu noktalar üzerinde durmuştur: Gösterilere uygulanan genel bir yasaklama, ancak bu gösterilerin kamu düzenini bozmaya ve asayişsizliğe yol açması konusunda gerçek bir tehlike mevcutsa haklı görülebilir. Bu bağlamda yetkili merciler, yasağın kendi başlarına kamu düzeni açısından bir tehlike oluşturmayan gösteri yürüyüşleri üzerindeki etkilerini de hesaba katmalıdır. Ancak yasağın konusunu oluşturan güvenlik konusu ile ilgili endişeler bu tür yürüyüşlerin yasaklanmasından doğacak sakıncalardan daha büyük ağırlık taşıyorsa ve yasağın sakıncalı yan etkilerinden kaçınmak amacıyla kapsamının bölgesel uygulama ile ve süre bakımından sınırlanması olanaklı değilse, yasak İHAS'ın 11.Madde 2. fıkra hükümleri çerçevesinde gerekli olarak görülebilir.

İnsan Hakları Avrupa Komisyonu,vermiş olduğu kararlarında ILO sözleşmelerini dayanak alıyordu. Örneğin X ve İrlanda kararında, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. Maddesindeki örgütlenme özgürlüğünü ILO'nun 87 sayılı sözleşmesi bağlamında yorumlanması gerektiğini belirtmiştir. Bununla birlikte Komisyon Belçika Polis Sendikası kararında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine taraf ülkelerin neredeyse tümünün ILO sözleşmelerini onaylamış olduğunu belirtmiştir. Komisyon ayrıca, ILO denetim organları tarafından detaylandırılan ve açıklanan emek standartlarının büyük ölçüde kabul edilmiş olduğunu belirtmiştir. Ama 2009 yılına kadar hem Komisyon hem de İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarında ILO denetim organlarının içtihatlarında oluşan örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı arasındaki ilişkiyi kurgulamaya istekli değildi.

İnsan Hakları Avrupa Komisyonunun örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak grev hakkını kısmen kabul ediyordu ,ama bu durum ILO'nun denetim organlarının vermiş olduğu kararlar doğrultusunda değildi (Novitz, 2004: 225). Kısacası mücadele aracı olarak greve başvurulup başvurulmayacağına kararı devlete bırakılması öngörülmekteydi İHAM grev ve sendika hakkı arasındaki bütünselliği 2009 yılında Türkiye Baykara kararına kadar çok tereddütlü bir yaklaşım sergilediği söylenebilir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. Maddesi, garanti altına aldığı özgürlüklerin sendikalar tarafından kullanılabilmesi noktasında devlete pozitif bir sorumluluk yüklemektedir. Ama Mahkemenin 11. Maddeyi dar bir şekilde yorumlayışı bazı sendikal özgürlüklerin devlet tarafından korunması gerektiğini kastetmektedir. Ama İHAM vermiş olduğu bazı kararlarda kamu görevlilerinin sendikal haklarının kısıtlanmasının 11. maddeye aykırı olmadığını sonucuna varmıştır. Mahkeme kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkı konusunda genişletici bir yorum yaparak ,her kamu görevlisi grubuna bu hakkın tanınması konusunda çok açık bir içtihat geliştirdiğini söylemek güçtür. Bu noktada Rekvenyi ve Macaristan kararı önemlidir. Bu karara göre polislerin siyasi partilere üye olmalarının yasaklanması 11. maddeye aykırı görülmemiştir. Mahkemeye göre ,güvenlik güçlerinin özel durumu dikkate alındığında polislerin ve kolluk güçlerine sendikal haklarıyla ilgili getirilebilecek sınırlamalarda devletlerin geniş bir taktir yetkisi vardır ( İHAM,Başvuru No:2539094/73, Rekvenyi Macaristan,20 Mayıs 1999:59). Mahkememe İHAS'ın 11. maddesinin polislere örgütlenme özgürlüğü ile ilgili olarak devletin yasal sınırlama koymasına engel olmadığını belirtmiştir ( İHAM, Başvuru No:2539094/73, Rekvenyi Macaristan,20 Mayıs 1999:59).

Sendika kurma ve sendikaya katılma hakkının güvence altına alındığı 11. maddenin 1. fıkrasında açıkça belirtilmektedir. Ancak 1970'li yıllarda İHAM'ın verdiği kararlarda sendika hakkını tüm çalışan kategorilerine sağlayacak şekilde geniş bir yorumda bulunduğu söylenemez. Sadece sendika ve sendika kurma hakkı maddenin metninde garanti altına alınırken toplu sözleşme ve grev hakkıyla ilgili sözleşmede açık bir ifade yoktur. Mahkeme 11. maddenin toplu sözleşme ve grev hakkını kapsamadığı yönünde kararlar vermiştir. Örneğin Schmidt ve Dahlstrom v. Sweden davası İHAS'ın sendikal hakların bütünsel bakmadığını gösteren kararlardan birisidir. Mahkemeye başvuran Schmidt ve Dahlstrom ikisi de kamu görevlisidir. Başvuranların üyesi buldukları sendika toplu sözleşme görüşmelerinin devamı sırasında tercihli bir grev düzenlemiştir.Bu greve yaklaşık 4000 kişi katılmıştır. Başvurucuların çalıştıkları sektörü etkilemediği için başvuranlar bu greve katılmamışlardır. İşverenler ve greve katılmayan diğer iki federasyon arasında yeni bir toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır. İmzalanan yeni toplu iş sözleşmesinde bu iki federasyona bağlı sendikalara üye çalışanlara geriye dönük olarak bazı haklar

sağlanmıştır.Ancak diğer karşıt federasyonun sendikasına üye çalışanlar için greve katılıp katılmadıklarına bakılmaksızın toplu sözleşmenin imzalanmasından önceki bir dönem için geriye etkili şekilde sağlanan bazı menfaatlerden yoksun bırakan bir hüküm konulmuştur. Bu hüküm sendika üyesi olmayan kişilere ve greve katılmayan federasyonlara bağlı sendikaların üyelerine uygulanmamıştır ( İHAM Başvuru no Schmidt, Dahlstrom :8-28)

Bunun üzerine başvuranlar hükümetin yapmış olduğu bu uygulamanın çalışanları 11. maddeye dahil organik bir hak olan grev hakkından vazgeçirecek bir işlem olduğunu ve bunun İHAS'ın 11. maddesine aykırı olduğu iddiasında bulunmuşlardır. ( İHAM Başvuru no.[5589/72](#), Schmidt, Dahlstrom :8-28),1976:36).

Mahkeme sendika özgürlüğünü,örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak görmekte ancak maddede toplu sözleşmeden doğan menfaatlerden geriye dönük şekilde yararlanma konusunda sendika üyelerinin bu farklı işlem şeklinin 11. madde kapsamında garanti altına alınmadığı belirtilmiştir.

11. madde kapsamında sendikal faaliyetler yoluyla sendika üyelerinin mesleki menfaatleri güvence altına alınmakta ancak bunun hangi yollarla gerçekleştirileceğinin kararını vermede devletlerin serbest olduğu vurgusu yapılmıştır. Yani mahkemeye göre grev başvurulacak yollardan birisidir ,ancak grevden başka çözüm araçlarının olduğu da belirtilmiştir Bununla birlikte sözleşmede açıkça belirtilmeyen grev hakkının ulusal hukuku ile bazı sınırlamalar getirilebileceği vurgulanmıştır ( İHAM Başvuru no.[5589/72](#), Schmidt, Dahlstrom :8-28),1976:36). Hatta Avrupa Sosyal Şartı'nda da grev hakkının bu tarz kısıtalamalara konu olacak şekilde kısıtlanabileceği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra başvuranların mesleki menfaatlerinin korunup geliştirilmesinde sendikaları aracılığıyla mücadele edebilmenin önemli rol oynadığı ve bunun iç hukukta sağlanması gerektiği ve başvuranların da böyle bir haktan yoksun bırakılmadıkları belirtilmiştir.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, uzun bir süre grev hakkına ilişkin kısıtlayıcı bir yaklaşım benimsemiştir. Sendikal eylemlerle üyelerin mesleki çıkarlarını koruma özgürlüğü tanınırken ,mahkeme devletlerin bu süreci sonlandırmada kullanılan farklı mekanizmaları kullanmada serbest olduklarını belirtmiştir. 1976 yılında İsveç Hükümeti ile ilgili vermiş olduğu Schmidt ve

Dahlström davasında mahkeme, grevi sendika üyesi olanların çıkarlarını korumasında gerekli bir mekanizma olmadığı kararını vermiştir. Böylece bu hakkın İsveç Kanunları gereğince İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. Maddesine göre koruma altında olmadığı kararına varılmıştır. Mahkeme bu kararında ne ILO'nun Sendika Özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı sözleşmesini ne de ILO denetim organlarının grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu kararları göz önünde bulundurmamıştır. Mahkemenin bu dönemde verdiği kararlarda sendikal haklara bütünsel bir şekilde yaklaştığını söylemek mümkün değildir (Case of Schmidt and Dahlström v. Sweden (*Application no. 5589/72*)). Bu kararda,

toplu eylem hakkından daha çok bireylerin sendikaya üye olma hakkının bireysel bir hak olarak ele alındığı ifade edilebilir. (Çetin,2015:599).

İHAM'ın kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına bakış açısı Sv. Federal Republic of Germany davasında da görülmektedir. Başvuruda öğretmen olarak çalışan bir kamu görevlisi öğretmen sendikasının üyesidir. 1979 Eylül ayında çalışma saatlerinin düşürülmesi ile ilgili 2 saatlik kısa süreli bir grev yapılması kararı alınmıştır. Başvuran öğretmen de sendika yönetiminde görev almaktadır. İlgili makamlar tarafından yapılan grev nedeniyle sendika yöneticilerine disiplin cezası verilmesine karar vermiştir (İHAM, 1984,SvFederal Republic,10365/83:238). Başvuran öğretmen bu disiplin cezasına itirazda bulunmuştur. Ancak öğretmenin itirazı, kamu görevlilerinin grev ve benzeri toplu eylemlere katılma hakkı olmadığı gerekçesi ile Federal Mahkeme tarafından reddedilmiştir. Hatta kamu görevlilerine greve katılmalarına izin verilmediği için sendikanın kamu görevlilerini greve çağıran böyle bir çağrısının da yasa dışı olduğu ifade edilmiştir vermiştir (İHAM, 1984,SvFederal Republic,10365/83:238). Başvuran öğretmen, işinden çıkarılmamıştır, çünkü katıldığı sendikal eylem basit bir eylemdir,ama Federal Mahkemeye göre böylesi bir eylem kamu görevlisi olarak öğretmenin sorumluluklarıyla örtüşmemektedir. Bu karar üzerine başvuran öğretmen Anayasal itirazda bulunmuştur,ancak bu itirazı da kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü bağlamında grev hakkına izin verilmediği ve kamu görevlilerinin sendikal haklarının sınırlı olduğu gerekçesi ile reddedilmiştir (İHAM, 1984 SvFederal Republic,10365/83:239).



İHAM kararı şöyle bir vurguyu yapmaktadır. Sendika yönetici kamu görevlisinin kamu görevlilerine grev çağrısında bulunmuştur. Grev hakkın yasaklanan kamu görevlilerinin böyle bir eylemde bulunmalarından dolayı disiplin cezasına çarptırılmaları Mahkemeye göre örgütlenme özgürlüğünün ihlali anlamına gelmemektedir (İHAM, 1984,SvFederal Republic,10365/83:237) Başvuran öğretmene verilen disiplin cezası sözleşmenin 11. maddesinin garanti altına aldığı sendikaya üye olma hakkı ile ilgili değildir, Alman yasaları gereği “ beamte” olarak adlandırılan kamu görevlilerinin grev katılmaları yasak olmasına rağmen öğretmen bir sendika lideri olarak greve katılması ile ilgili olarak disiplin cezasını almıştır.(İHAM, 1984,SvFederal Republic,10365/83:240). Bu durumu İHAM’ın bu dönemde almış olduğu kararlarda sendikal hakları bir bütün olarak gördüğü ve grev hakkının herkese tanınan bir hak olduğu düşüncesine sahip olmadığı düşünülebilir.

Mahkeme bu kararını verirken National Union of Belgian Police vakasından da hareket etmiştir (İHAM 27 Kasım 1975, Series A no . 19, para . 39). Bu davada Mahkeme,üyelerinin hak ve çıkarlarını korumak için sendika hakkının var olabileceği ancak bu hak ve çıkarların korunmasında kullanılacak araçların ne olacağı konusunda devletin seçim hakkının serbest olduğunu belirtmiştir. Grev hakkının ihlali sözleşmenin 11. maddesi kapsamında değerlendirilmediği belirtilmiştir.

İHAM’ın Belçika Ulusal Sendika ile ilgili vermiş olduğu karara bakıldığında o dönemdeki kararlarının son dönemde verdiği ve sendikal hakların bütünselliği bakış açısına çok uygun olmadığı sonucuna varılabilir. Belçika Ulusal Polis Sendikası davasında İHAM şu noktaya işaret etmiştir (s. 17, paragraf 38): [...] 11. Madde 1. fıkrada sendikal özgürlük, örgütlenme özgürlüğünün bir şekli ya da özel bir yönü olarak sunulmakla birlikte, Devlet’in sendikalara veya sendika üyelerine ayrıcalıklı bir muamele göstermesini güvence altına almamaktadır. Kısacası sendika hakkı ve grev hakkı arasındaki bağın yok sayıldığı İHAM’ın karar verdiği önemli diğer kararlardan birisidir. Üyelerin çıkarlarını koruma amacıyla sendikal faaliyetlerin önemli olduğu ancak, bu sendikal faaliyetlerin ne olacağı kararının devletin karar verme serbestliği olduğu belirtilmiştir. Alman hukukunda grev hakkının devlet memurlarına özel statüleri nedeniyle tanınmadığı hatırlatılarak böyle bir tartışmanın 11. madde kapsamında yapılması gereksiz görülmüştür. Bu yüzden

başvuranın grev veya benzer nitelikte bir eylem ile ilgili olarak bir oylamaya katılması ve bunun devamında disiplin cezasına çarptırılmasının sözleşmenin 11. maddesinin ihlali anlamına gelmediği vurgusu yapılmıştır.(İHAM, 1984,SvFederal Republic,10365/83) ILO içtihatlarının gelişmesi, örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak grev hakkının da İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararlarında eleştirilerin yapılmasına yol açmıştır. Mahkeme verdiği kararlarda ILO standartlarını göz önünde bulundurmakta ve denetim organlarının oluşturmuş olduğu içtihatları da değerlendirmektedir.

Grev hakkını örgütlenme özgürlüğünün bir parçası görmeyen ve grev hakkı üzerinde devletlerin çeşitli sınırlamalar yapabileceğini öngören kararlardan bir diğeri de NAFTHE ve UK kararıdır. Grev hakkının 11. madde kapsamında yer almadığı da ayrıca belirtilmiştir (Çetin,2015:601).

1998 yılında UNISON ve UK kararı grev hakkının aşamalı bir gelişim gösterdiğini belirten bir karardır. Bu kararda grev hakkının gerekçesi olmaksızın kısıtlanması konusu tartışılmıştır. Grev kararı alan sendikanın grev yapması mahkeme kararıyla engellenmiştir. Örgütlü bir grevin yasaklanması kabul edilemez. UNISON ,kamu hizmetlerinde çalışanları örgütleyen bir sendikadır. Kamuda çalışanların aynı haklarla özel bir şirkete devri istenilmektedir. Bununla ilgili olarak sendika grev kararı almıştır. Sendikanın almış olduğu grev kararını Yüksek mahkeme yasaklayacak nitelikte bir karar almıştır. Mahkemeye göre grev kararı için öngörülen uyuşmazlık geleceğe ilişkindir. Gelecekte tanımlanmamış sorunlar ile ilgili olarak işverenin bu sorunlara dahi edilmesinin grev hukukuyla ilgili olmadığı belirtilmiştir (Information Note on the Court's Case Law No.38,2002) 11. madde örgütlenme özgürlüğünün özel bir hali olarak sendika hakkını kapsarken ,devletin sendika üyesi olan çalışanlara karşı farklı bir uygulamada bulunmasını güvence altına almamaktadır. Mahkeme kararında , sözleşmede grev hakkının yer aldığına ve işverenin toplu pazarlık ile bağlı olduğu ile ilgili herhangi bir ifade olmadığı belirtilmiştir. Sözleşmenin 11. maddesi sendikal özgürlüğü ,üyelerin mesleki çıkarlarını koruyan sendikaların korunması olarak görülmektedir( İHAM, Unison v. United Kingdom,Başvuru No:53574/99:10).Grev sendikaların amaçlarını gerçekleştirebilmek için başvurdukları en önemli araçlardan birisidir. Grevin yasaklanması ,sendikanın üyeleri için kullanacağı gücün kısıtlanması ve dahası

örgütlenme özgürlüğünün kısıtlanması demektir.

Yüksek Mahkeme'nin sendikanın grev hakkını yasaklaması orantısız bir müdahalesidir. İHAM, çalışanların kamu sektöründen özel sektöre geçişi nedeniyle kendilerini savunmasız hissetmelerini anlaşılabilir olduğunu belirtmektedir. Greve de getirilen sınırlamayı, sendikanın üyelerinin çıkarlarını koruma gücüne ve örgütlenme özgürlüğüne yapılan bir müdahale olarak yorumlamış ama bu müdahalenin demokratik bir toplumda işverenin çıkarlarının korunması için mevcut demokratik toplumda gereklilik kriterine uygun ve demokratik bir toplumda gerekli olduğu sonucuna varılmıştır( İHAM, Unison v. United Kingdom, Başvuru No:53574/99:13).

Mahkemenin Unison kararına bakıldığında , grev hakkının 11. maddede düzenlenen örgütlenme hakkının olmazsa olmaz unsurlarından birisi olmadığı noktasındaki görüşü bu kararında da yinelenmiştir. Bu kararda devlet tarafından yapılan sınırlama 2. madde çerçevesinde ele alınmış olsa da davada grev hakkına yapılan sınırlama ölçülü bulunarak 11. maddenin ihlal edilmediği sonucuna varılmıştır( Çetin,2015:603).

Federation Of Offshore Workers' Trade Unions ve Norveç kararında yine mahkeme grev hakkıyla ilgili bir kısıtlamayı onaylamıştır. Mahkemeye göre kıyı petrol endüstrisinde gerçekleştirilecek bir grev ülke bakımından ağır ekonomik bir zarara sebep olacağı için uygun bir karardır. Grev hakkının sendika hakkı ile bağlantısı kabul edilmekte ve grev sendikaların çalışanların hak ve çıkarlarını korunması açısından önemli bir araç olduğu kabul edilmektedir.

Buna rağmen Mahkeme 2009 yılına kadar vermiş olduğu kararlarında ILO denetim organlarının örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı arasındaki varlığı göz önünde bulundurmayarak kararlarını vermeye devam etmiştir. Bununla birlikte grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili olarak çalışanların korunması konusu tamamen devletin taktir yetkisine bırakıldığı görülmektedir.

2000'li yılların ikinci yarısında İHAM'ın grev hakkı ile ilgili bakış açısında değişikliklerin görülmeye başlandığı söylenebilir. Grev hakkına olumlu bir bakış açısı sergilediği görülmektedir. Bu yıllarda Karaçay, Kaya ve Seyhan, Danilenkov ,Saime Özcan ve Urcan davalarında katıldıkları grev dolayısıyla karşı karşıya

kaldıkları disiplin cezası davaları ele alınmıştır. Bu bölümde Türkiye ile ilgili kararlar 3. bölümde ayrıntılı bir biçimde ele alınacağı için burada yüzeysel bir biçimde değerlendirilecektir.

Urcan ve diğerleri davasında sendikanın almış olduğu karara bağlı olarak 1 günlük greve katılan kamu görevlisi öğretmenler hakkında hem hapis cezası hem de kamu hizmetinden 3 ay süre ile çıkarılma cezası verilmiştir. Mahkeme tarafından grev dolayısıyla verilen cezai yaptırımların gerekli olup olmadığı araştırılmıştır. Mahkeme sendikanın vermiş olduğu bir günlük greve katılan kamu görevlilerinin 3 ay hapis cezasına çarptırıldıkları ve sonradan bu paranın para cezasına çevrildiğini bununla birlikte kamu görevlilerinin geçici süre görevden uzaklaştırıldıkları tespit etmiştir. Mahkemeye göre böylesi yaptırımların yasal greve katılmak isteyen sendika üyelerini ve diğer kişileri caydırmak amacını güttüğü sonucuna varılmış ,başvuruculara uygulanan yaptırımların demokratik bir toplumda gerekli olmadığı ve 11. maddenin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır . Ama dikkati bu kararda da dikkati çeken nokta şudur ki mahkeme bu kararında grev ve benzeri toplu eylem hakkının barışçıl toplanma özgürlüğü kapsamında korunmasını vurgulamaktadır. (Çetin,2015:607).

Karaçay davası da İHAM'ın grev hakkı ile ilgili olarak verdiği olumlu kararlardan birisidir. Kamu çalışma koşullarının iyileştirilmesi için yapılan iş bırakma ve yavaşlatma şeklinde karar verilen bir eyleme katılan sendika üyesi kamu görevlisi hakkında bu eylemleri dolayısıyla disiplin soruşturması açılmıştır. İHAM ise bu konu ile ilgili olarak vermiş olduğu kararda verilen disiplin cezasının çok hafifte olsa sendika üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla yasal grev ve eylemlere katılmamasına yönelik caydırıcı bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle başvurucuya verilen disiplin cezasının demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varılarak 11. maddenin ihlal edildiği ifade edilmiştir. (İHAM Başvuru No:6615/03,22 Mart 2007).

Satılmış ve diğerleri ile Demir Baykara kararı İHAM'ın grev hakkı ile ilgili bakışını daha net olarak ortaya koymuş olduğu kararlardır. satılmış ve diğerleri kararında İHAM'ın kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkıyla ilgili çok farklı bir noktaya ulaşmış olduğu söylenememektedir. Satılmış kararında da mahkeme yerleşik içtihatlarından ayrılmamış daha önceki kararlarında ortaya

koyduğu ilkeleri yinelemekle yetinmiştir . Mahkeme bu kararında toplanma özgürlüğü çerçevesinde toplu eylem hakkı olarak yaptığı değerlendirmesinde bu olayı grev olarak belirlemekten çekinmiştir. ( Gökçeoğlu,2008:229).

2009 yılında verilen Kaya ve Seyhan davasında da Karaçay davası sonuçları uygulanmıştır. Bu olayda ,kamu görevlisi olan başvuruçular TBMM’de kamu hizmetlerinin düzenlenmesine ilişkin oturum devam ederken ,bir günlük bir greve katılmışlardır. Başvuruçular katıldıkları grev dolayısıyla işyerinde bulunmamaları nedeniyle disiplin cezasına çarptırılmışlardır. Mahkeme uygulanan disiplin cezalarının örgütlenme özgürlüğünü zayıflattığını belirterek grev hakkının sınırlandırılmasının 11. maddeyi ihlal ettiği sonucuna varılmıştır. Toplu pazarlıkla doğrudan bağlantısı bulunmayan bir grevin ,Sözleşmenin 11. maddesi kapsamında değerlendirilmesi yüzünden bu iki karar oldukça önemlidir( Ewing,2010: 15). Grev hakkının sınırlandırılması için sözleşmenin 11/2. maddesinde belirtilen koşulların kapsamında değerlendirilmesi halinde olanaklıdır. Bu olayda verilen uyarı cezası da demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varılarak 11. maddenin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Bu karar da en az Schmidt ve Dahlström kararı kadar önemlidir. Bu karardan sonra grev hakkının etkisinin azaltılmasına yönelik her türlü ceza 11. maddeye aykırı olacaktır.

İHAM’ın sendikal hakları bir bütün olarak görmeye başladığı karar Demir Baykara kararıdır ve İHAM içtihatlarında önemi bir farklılaşmaya gidildiğini göstermektedir. Demir Baykara kararında ,grev kararının mutlak bir hak olmadığı, belli sınırlamalara konu olabileceği hatırlatılmıştır.Mahkemeye göre devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri için grev hakkının kısıtlanabilmesi mümkündür. Bazı kamu görevlileri kategorilerine grev yasağı getirilse de bu kategorideki kamu görevlileri açık bir şekilde belirtilmeli ve bu kategori çok dar tutulmalıdır.

Genel olarak İHAM’ın kararlarına bakıldığında İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin uzun bir süre sosyal hakları ve çalışanların haklarını dışlayıcı bir bakış açısı olduğu görülmektedir.. Bu bakış açısındaki temellendirmeyi bu hakların Sosyal Şart kapsamında yer alması ve korunmasına bağlı olarak açıklamaktadır (Mantouvalou,2013:27). Mahkeme bu kararlarında kollektif özgürlükten daha çok bireysel özgürlüğü önclemiştir. Hatta Sözleşmenin bireyselci ve şekilci olduğu

şeklinde eleştiriler de vardır (Novitz,2003:238). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 11. Maddesinde sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını korumaktadır. Mahkemenin bakış açısı uzun yıllar süresince eğer sosyal bir hak Avrupa Sosyal Şartı'nda ya da ILO tarafından korunma kapsamında yer alıyorsa, bu hak İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin kapsamında olmadığı yönünde kararlar vermiştir. 1976 yılında Schmidt and Dahlstrom kararında o dönem Avrupa İnsan Hakları Komisyonu<sup>31</sup>, İHAS'ın 11. Maddesinde açıkça belirtilmemiş olan grev hakkı ulusal yasaların düzenlemesine ve sınırlandırılmasına tabi olacağı ifade edilmiştir. Bu yüzden Komisyon bu olayda Sözleşmenin 11. maddesi çerçevesinde herhangi bir ihlalin gerçekleşmediği vurgusunu yapmıştır (EHRR, Schmidt and Dahlstrom Sweden,1976:632). Benzer şekilde İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi , Belçika Davasında sözleşmenin 11. Maddesinin ihlal edilmediğini belirtmiştir. Toplu pazarlık hakkının gereklerinin gerçekleştirilmesi amacıyla sendika hakkının tanınması Sözleşmenin 11. Maddesinin temel bileşenlerinden birisi olarak görülmemiştir (ECHR,4464/10, 1975:34). Başvuran sendika ise danışma hakkının (right to consultation) örgütlenme özgürlüğünün bir bileşeni olduğunu iddia etmiştir. Mahkeme ise sivil haklar ile sosyal haklar arasında temel bir ayrım olduğu vurgusunu yapmıştır ( Novitz, 2005:226).

İnsan hakları Sözleşmesi 11. Maddesi gereği ve ILO 87 ve 98 sayılı sözleşmeleri metninde geçmeyen grev hakkının varlığına denetim organlarının oluşturmuş olduğu içtihatlar doğrultusunda görmek mümkündür. Örgütlenme özgürlüğünün bir parçası olarak grev hakkını görme grev hakkının oluşan içtihatlar ile tanınması ile olanaklı olmuştur.11. maddenin şöyle bir özelliği daha vardır ki bireylerin sendikaya katılma ve sendika kurma hakkını işaret etmektedir. Bu açıdan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 11. Maddesi toplu özgürlükler bakımından sessiz kalmıştır. (Dorsemont,2016: 68) Bu sessizlik 2002 'deki Wilson Palmer ve 2008 yılındaki Demir Baykara ile 2009 yılındaki Yapıyol-Sen kararlarına kadar sürmüştür. Bu kararlar ile ortaya çıkan fikir ise sendikalar üyelerinin çıkarlarını koruma görevini görmelilerdir.

---

<sup>31</sup> O dönem Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yerine Avrupa İnsan Hakları Komisyonu kavramı kullanılmaktaydı.

2000’li yılların ortalarına kadar grev hakkı ile ilgili verdiği kararlarda sendikal hakların bütünselliğinden uzak bir bakış açısına sahip olduğu söylenebilir. 2000’li yılların ortasından itibaren bu bakış açısında farklılık meydana gelmiştir. Grev hakkını sadece örgütlenme özgürlüğünü kullanabilmek için bir hak olduğu yaklaşımından uzaklaşıldığı söylenebilir. Mahkeme, geçmiş dönem kararlarında grev hakkının sadece 11. madde kapsamında değerlendirilemeyeceğini, devletlerin sendikal özgürlük ilkesi doğrultusunda sendikal faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde kullanacakları araçların ne olacağını belirleme konusunda taktir yetkisi olduğu vurgulanmıştır. Ancak 2000’li yılların ortalarında özellikle Türkiye ile ilgili verilen kararlarda bu bakış açısından farklılaşmalar olduğu söylenebilir. Grev hakkının belli açılardan 11. madde kapsamında değerlendirilmesinin ve korunmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

#### **2.2.2.2 Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartının Sendika Özgürlüğü, Toplu Eylem Hakkı ve Kamu Görevlilerine Bakışı**

Avrupa Konsey’i uzun zamandır insan haklarının evrensel ,bölünmez ve karşılıklı bağıllık özelliğini vurgulamaktadır. Temel hakları koruma konusunda İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nden sonra önemli olduğu düşünülen diğer ana belge Avrupa Sosyal Şart’ı olmuştur. Sosyal Şart İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin ekonomik ve sosyal haklar alanındaki karşılığı olarak ele alınmış olsa da aynı dikkati çekememiştir. Sosyal Şart kimi zaman unutulmuş ve kimi zaman da prensin öpücüğünü bekleyen uyuyan orman güzeli olarak nitelendirilmiştir (Kaluss Fuchs, Avrupa Sosyal Şartı Günümüzdeki Durum ve Perspektifler, Kollakyum 1993:27). Avrupa Sosyal Şartı hukuksal bir belgedir ve onaylayan tüm devletleri bağlamaktadır. Şart’ın grevi de içeren toplu eylem hakkına bakışı İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’ne göre daha ileri noktada olduğu söylenebilir.

Avrupa Konsey’i bünyesinde hazırlanan ve sosyo ekonomik şartları kapsayan Avrupa Sosyal Şartı 18 Ekim 1961 ‘Torino’da imzalanmış 26 Şubat 1965 yılında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin geniş bir dipnotu olarak yürürlüğe girmiştir( Çavusoğlu,2012:109).

##### **2.2.2.2.1 Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış**

Avrupa düzeyinde sosyal haklardan söz edilmeye başlanıldığında akla gelen öncelikle Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Şarttır. Avrupa Sosyal Şart'ın uluslararası insan hakları hukukunda sıra dışı bir yeri vardır. 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nın<sup>32</sup> o yıllarda Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanındaki en önemli başarısı olan İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin ekonomik ve sosyal haklar alanında daha etkili olması amaçlanmıştı (Shutter,2010:7)

Çalışma hukuku perspektifinden bakıldığında Avrupa Sosyal Şartı aslında uluslararası hukukta önemli dönüm noktalarından birisidir.. Uluslararası hukuk alanında grev hakkını açıkça tanımlayan ve yer veren ilk belge özelliğini taşımaktadır. Böyle bir özelliği olsa da Avrupa Sosyal Şartı'na verilen bu özel önemin çok da etkili olduğu söylenememektedir. Her hakkın belirli bir noktada sınırlanması gerekmekte, hiçbir hakkın sınırsız ve mutlaklığından söz edilememektedir. Bu sınırsızlık tabii ki grev hakkı için de geçerlidir. Bu noktada ILO vermiş olduğu kararlarında grev hakkının mutlak ve sınırsız bir hak olmadığı vurgusunu da yapmıştır (Freedom Of association and Collective Bargaining ,Report III(4B)1994:66).

Avrupa Sosyal Şartı toplu iş hukukunun tüm öğelerini, yani sendika, toplu pazarlık ve grevi de içeren toplu eylem hakları ile uyuşmazlık durumunda barışçı süreçleri bir bütün olarak düzenleyen ve güvenceye alan tek uluslar arası insan hakları belgesi olma özelliğini taşır (Gülmez, 1993:121). Şart,İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin daha az sayıda yer vererek ertelediği sosyal haklar alanındaki boşluğunu tamamlamaktadır. (Gülmez,2007:31)

Avrupa Sosyal Şartı uluslararası insan hakları hukukunda sıra dışı bir yer tutmaktadır. İkinci önemli belge niteliği taşıyan şart sosyo ekonomik hakları düzenlemektedir. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin tamamlayıcısı olması amaçlanan şart ,1990'lı yılların ortasına kadar İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin gölgesinde kalmıştır. Bunun bazı nedenleri vardır. İçerik olarak daha zengin olmasına rağmen ,sonuç bölümü daha muğlak ve belirsizdir. Avrupa Sosyal Şartı'nın başta adli makamlar olmak üzere ulusal kurumlar bakımından uygulanabilecek bir

---

<sup>32</sup> Avrupa Sosyal Şartı 18 Ekim 1961'de Turin'de Avrupa Konseyi'ne üye on üç devlet tarafından imzalanmıştır Şart, 26 Şubat 1965 yılında yürürlüğe girmiştir.



belge olduğu öngörülmemiş ve bu durum, potansiyel davacıların bu belgeye olan ilgisini ciddi şekilde sınırlandırmıştı. Avrupa Sosyal Şartı'nı İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini hayata geçiren diğer insan hakları belgelerinden kesin çizgilerle ayıran belirli özellikler vardı. Örneğin, uygulama kapsamına giren kişiler (ratione personae) sadece taraf Devletlerin vatandaşları ile sınırlıydı. Şart'ın kabul edilmesi üzerine, her bir Devlete belirli sınırlar dahilinde olmak kaydıyla, Şart'ın hangi hükümleri ile bağtlanmak istediklerine dair seçme imkanı tanıyan bir yaklaşımı vardı. Ayrıca sunduğu garantilerden bazıları tamamı olmasa bile faydalanıcıların çoğunu koruyorsa tatmin edici olarak düşünölmüşü. Bunların çoğu 1990'larda değiştirdi. Şart'ın 'yeniden canlandırılması 1990 yılının Kasım ayında Roma'da düzenlenen İnsan Hakları Bakanlar Konferansı'nda başlatıldı (Schutter,2010:7). On yıla yakın bir hazırlık döneminden sonra 1961'de imzalanan Avrupa Sosyal Şartı , 35 yıl sonra maddi içeriğini zenginleştiren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile yenilenmiştir.

Yenilenme sürecinde oluşturulan geçici komite Avrupa Sosyal Şartı'nda değişiklik getiren Torino Protokolü'nü hazırlamıştır. 4 Torino Protokolü (gerekli onayların hepsinin alınamaması sebebiyle) hiçbir zaman yürürlüğe girmemiş olsa da Bağımsız Uzmanlar Komitesi ve Hükümet Komitesi arasındaki yetki karmaşasına getirdiği çözüm uygulamaya geçirilebilmiştir. Söz konusu çözüm Şart'ın değiştirilmesini gerektirmeyecek ölçüde ama her iki kurumun da Şart'ın denetiminde paylarına düşen rolleri anlamasını sağlayacak şekilde hayata geçirilmiştir: buna göre, Şart'ı yorumlama ve uygulama yetkisi gerçekte yalnızca Bağımsız Uzmanlar Komitesi'ne verilmiştir. Torino Protokolü'nün denetim sistemi ile ilgili olarak öngördüğu diğer değişiklikler de uygulamada hayata geçirilebilmiştir. Örneğin, Bağımsız Uzmanlar Komitesi üye sayısı arttırılmış, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin Şart'ın denetim ile ilgili yetkisi iptal edilmiş, Bakanlar Komitesi'nin akit Devletlere yönelik tavsiye kararlarına ilişkin oylama kuralları değiştirilmiş ve sosyal ortakların ve sivil toplum örgütlerinin denetim sistemindeki görevleri arttırılmıştır.Yenilenme sürecinin beraberinde getirdiği diğer sonuçlar çok daha etkileyici olmuştur. 1995 yılında Avrupa Sosyal Şartı'na Toplu Şikayet Sistemi getiren Ek Protokol kabul edilmiştir. Bu Ek Protokol sivil toplum örgütlerine ve işveren-işçi örgütlerine, mağdur taraf için mevcut olan yerel çözüm yollarının

tükenmesini beklemeden, akit Devletlerde geçerli olan bazı kanun ve politikalar ile bu Devletlerin Şart'tan doğan taahhütlerinin birbiriyle ile aykırı düştüğüne karar verilmesini talep etme imkanı vermektedir. Çoğu yenilikçi özelliklerine rağmen Protokol, ilk aşamada 5 Devlet'in onayı ile 1 Temmuz 1998'de yürürlüğe girmiştir. Son olarak 1996'da Avrupa Sosyal Şartı'nın yenilenmiş hali karara bağlanmıştır (Schutter,2010:8-9).

#### **2.2.2.2 Şart'a Göre Örgütlenme Hakkı ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkı**

Avrupa Sosyal Şartı'nın 5<sup>33</sup>. ve 6. maddeleri örgütlenme hakkı ve toplu pazarlık hakkını tanımlamaktadır. Türkiye 5. ve 6. maddelere çekince koyarak onaylamamıştır. Şart'ın Türk iç hukukunu ciddi anlamda etkilediğini söylemek güçtür. Anayasa Mahkemesi sınırlı birkaç kararda Şart'a atıfta bulunmuştur. Bu kararlar Şart'ın 9. ve 10. maddeleri ile ilgili kararlardır. 15 yaşından küçük çocukların çalıştırılması ile ilgili olarak Sosyal haklar Avrupa Komitesi Türkiye hakkında ihlal kararı verirken Anayasa Mahkemesi bu kararı göz önünde bulundurmamıştır ( Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1998, Sayı:36,Cilt:1, Ankara:260). Ancak atıfta bulunmuş olunması şartın uygulandığı anlamına gelmemektedir. Çekince koyduğu maddeler ise zaten değerlendirme dışındadır (Akıllıoğlu, 2011:2).

Zorunlu ve çekirdek hükümler arasında yer alan ve 3581 sayılı yasa ile çekince konulan Şart'ın 5. maddesine göre çalışanlara ve işverenlere örgütlenme hakkı tanınmıştır. Buna göre göre 5. maddede sözü geçen çalışanlar kavramı kapsamına kamu görevlilerinin de girdiği açıkça görülmektedir. Ancak statü

---

<sup>33</sup> ASŞ. 5. Madde:Örgütlenme Hakkı

Akit Taraflar, çalışanların ve işverenlerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma ve bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya destekleme amacıyla ulusal yasanın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler.

Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri bakımından hangi ölçüde uygulanacağı ulusal yasalarla ya da yönetmeliklerle belirlenir. Bu güvencelerin silahlı kuvvetler mensuplarına uygulanmasına ilişkin ilke ile bu kesime hangi düzeyde uygulanacağı, yine ulusal yasalar ya da yönetmeliklerle saptanır.

hukukuna göre istihdam edilen silahlı kuvvetler ile güvenlik güçlerine sendika hakkı kural olarak tanınmak ile birlikte güvencenin bu kişilere hangi ölçüde tanınacağına belirlenmesi ulusal yasalara bırakılmıştır (Eyrenci,2011:230).

Şartın en önemli özelliği uluslararası çalışma hukukunda *grev hakkını* açıkça adını anarak tanıyan ilk uluslararası sözleşmedir. Bu bakımdan grev hakkına toplu pazarlık hakkının bir yönü olarak ve gerçek kullanımını sağlamak amacıyla ilk kez yer veren Sosyal Şart uluslararası çalışma hukuku bağlamında oldukça yenilikçi bir yaklaşımı olduğu kabul edilebilir (Gülmez,2005:206). Sosyal Şart'ın önemli bir diğer özelliği ise toplu eylemi sadece grev ile sınırlı bir biçimde tutmayıp grev de dahi toplu eylem hakkını tanımış olmasıdır.

Sosyal Şart geniş anlamda toplu pazarlık sürecini ortak danışma yöntemlerinden başlayarak, toplu iş sözleşmeli gönüllü toplu pazarlık ,uzlaştırma ve gönüllü hakem ile grev hakkını da kapsayan toplu eylem hakkı olmak üzere tüm yönleriyle tek maddede düzenlemiştir (Gülmez, 1993:328).

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 6. Maddesinin 4. fıkrası toplu çalışma ilişkilerinin çatışmacı yönü ile ilgilidir. Şartı'nın 6/4<sup>34</sup> maddesinde grev hakkından açıkça söz edilmiştir. Grev bir toplu eylem türüdür. Bu hüküm sadece çıkarların çatışması durumunda çalışanlara toplu eylem hakkını olanaklı kılmaktadır. ILO sempati ve siyasi grevleri kabul ederken Avrupa Sosyal Şartı bir şekilde sınırlandırdığı ne sempati ne de siyasi grevi kabul eder. Ancak, uluslararası çalışma hukukunda önemli bir değişim ve dönüşümün habercisi olarak düşünülen Şartın 6. Maddesinin 4. Fıkrası grev hakkının sınırlandırılmasını katı bir şekilde ele alması ise düşündürücüdür (Novitz, 2005:124).

Sosyal Şart toplu eylem hakkını, çıkar uyuşmazlıkları bakımından güvenceye almıştır. Hak uyuşmazlıklarını ise kapsam dışında bırakmıştır. Hak özneleri olarak çalışanlar ve işverenler tanımlanmıştır. Bu açıdan ilkece sendika tekeli yoktur.

---

<sup>34</sup> Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı 6/4. “Menfaat uyuşmazlığı durumunda çalışanların ve çalıştıranların bir önceki toplu sözleşmelerden doğabilecek yükümlülükler saklı kalmak üzere grev hakkı dahil toplu eylem hakkını tanır. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.html>,erişim tarihi 10 Eylül 2014.

Sosyal Şart, toplu eylem ve grev hakkını çalışanlara tanımıştır. Toplu eylem ve greve başvurunun sadece çalışan sendikalarına tanınması Sosyal Şart ile bağdaşmayacağı gibi grev hakkının yalnızca temsil yeteneği olan ya da en çok temsil yeteneği olan sendikalara özgü olarak düşünmek 6. Maddeye uygun değildir. Her çalışanın sendika üyesi olsun olmasın greve katılma hakkı vardır. Grev ve dahil diğer toplu eylem biçimleri de bu maddenin güvencesi altındadır (Gülmez,2005: 207). Çünkü Sosyal Şartın I. bölümünün 6. Maddesi ilke olarak tüm çalışanlara ve işverenlere toplu pazarlık hakkını tanımıştır. Bununla birlikte 6. Maddenin 4. Fıkrasından da grevin sadece çalışan örgütleri ile sınırlı tutulduğu sonucuna varılamamaktadır. Bu noktada bir çalışan kitlesinin de sendikadan bağımsız olarak ve sendika kararı olmaksızın greve gitme hakkı vardır (Gülmez, 2005:207).

Şarta göre toplu eylemin öznelere arasında işverenler de vardır. Çalışanlar için toplu eylemin biçimlerinden birisi olarak greve yer veren Şart, lokavttan açıkça söz etmemiştir. Ancak komite ilk denetim döneminde Şartın 4.fıkrasının grev ile birlikte lokavtı da amaçladığını belirtmiştir. Lokavt ile ilgili bir yasaklama Sosyal Şartın ruhuna aykırıdır ( Digest of European Committee of Social Rights, 2008:55).

Sosyal Şart'ın çıkar uyumsuzlukları için çalışanlara tanıdığı toplu eylem ve grev hakkı kuşkusuz ki kapsamına kamu görevlilerini de almaktadır. Şart grev hakkı yönünden kamu kesimi ve özel kesim şeklinde bir ayrıma gitmemiştir. Grev hakkının toplu pazarlık yapmaya ve toplu sözleşme imzalamaya yetkili sendika üyeleriyle sınırlı tutulması şartla bağdaşan bir özellik değildir.

Sosyal Şart'ın toplu eylem hakkı çerçevesinde ele aldığı grev hakkı sınırsız bir hak değildir. Grev hakkına getirebilecek kısıtlamalar II. bölüm 31. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre taraflar grev hakkının kullanımını yasayla düzenleyebilirler.<sup>35</sup> Yasayla getirilebilecek her türlü kısıtlamanın 31. maddeye göre

---

<sup>35</sup> 1.bölümde konmuş olan hak ve ilkeler, etkin biçimde gerçekleştirildiğinde ve 2. bölümde öngörüldüğü gibi etkin uygulamalar sağlandığında, demokratik bir toplumda başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması veya kamu yararı, ulusal güvenlik, kamu sağlığı veya genel ahlakın korunması gerekli olan ve yasayla belirlenenler dışında, adı geçen bölümlerde belirtilmeyen bir kısıtlama veya sınırlamaya tabi tutulamazlar.

2. Bu Şartta izin verilen kısıtlamalar, tanınmış hak ve yükümlülüklerle belirlenmiş oldukları amaçlar dışında uygulanamaz.

haklı gösterilebilmesi gerekmektedir. Bu kısıtlama üç temel nokta üzerine kurgulanmıştır. Buna göre kısıtlamaların 1. Yasa ile getirilmesi 2.başkasının hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesini güvence altına alma ya da kamu düzenini ,ulusal güvenliği ,kamu sağlığını ya da genel ahlak koruma nedenlerine dayanması ve 3. olarak bu kısıtlamanın demokratik bir toplumda zorunlu bir nitelik taşıması gerekmektedir (Conclusion,Statement of Interpretation 1967:6).

### **2.2.2.2.3 Sosyal Haklar Avrupa Komitesinin Vermiş Olduğu Kararlar**

Komite, çalışanlar kavramının Sosyal Şart anlamında kamu görevlilerini de kapsadığını açıkça vurgulamıştır. Komite Almanya ve Danimarka hükümetlerinin statü rejimine bağlı tüm kamu görevlilerine koydukları genel grev yasağını haklı göstermek için ileri sürdükleri kamu görevlilerinin Alman yasalarında çalışan sayılmadığı yolundaki gerekçeyi benimsememiştir. Komite ,grev hakkının kamu görevlilerine ya da başka bir çalışan grubuna grev hakkını tümüyle yasaklayan bir yaklaşımı Sosyal Şart'a aykırı bulmuştur. Almanya'nın kamu görevlilerinin işçi sayılmadıkları ve bu yüzden 6/4 madde kapsamı dışında tutularak grev hakları olmadığı şeklindeki açıklamasını geçerli saymamıştır( Conclusions IV,1975:50,51).

Fransa, kamu kesiminde grev çağrısını sadece yetkili sendikanın yapabileceğini öngörürken, Macaristan 1994'te sadece hükümet ile sendika arasında yapılan toplu sözleşmenin tarafı olan sendikanın kamu hizmetindeki grevi sadece taraf sendikanın yapabileceğini belirttiğinde Sosyal Şartı ihlal etmiş oldukları belirtilmiştir. Danimarka ise grev çağrısına sadece sendika üyesi işçilerin katılabileceğini ve sendika üyesi olmayanların grev çağrısına katılmasını engellediği için Sosyal Şartı ihlal ettiği belirtilmiştir.

Kamu görevlileri 6. Maddenin 4. Fıkrasına göre grev hakkından faydalanırlar. Ancak, yerine getirdikleri hizmetin niteliği ya da üstlendikleri sorumluluk düzeyini ve buldukları hiyerarşik konumu göz önünde bulunduran Komite, elçilerin ,yüksek yöneticilerin ,yargıçların ,silahlı kuvvetlerin ve polislerin grev hakkı sınırlanabilir (Gülmez,2005:211).

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nin kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkıyla ilgili birçok kararı vardır.2014 yılında İrlanda Polis'inin örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu karar oldukça önemli kararlardan birisidir. Komite'ye göre bazı uluslararası belgelerde sendika hakkı açıkça belirtilirken Sosyal Şart'ın 5. maddesinde çalışan ve işveren örgütleri kavramlarına yer verilmiştir. polis ve güvenlik güçlerinin durumu ulusal yasal düzenlemelere bırakılmıştır. 5. maddede belirtilen haklardan yararlanıp yararlanmama konusunda ulusla mevzuatta kamu görevlilerinin kategorilere ayrılmasının çok gerekli olmadığı belirtilmiştir. Onu yerine kamu görevlilerinin uygulamada bu hakkı kullanıp kullanmadıklarının belirlenmesinin önemli olduğu vurgulanmıştır(ECSR,Resolution,8 Kasım 2014:1).

Grev hakkına bakıldığında ise Komite, grev hakkını toplu pazarlık hakkıyla bağlantılı bir hak olduğunu belirtmiştir. Komite'ye göre grev hakkının kısıtlanması özel koşullar dahilinde kabul edilebilecektir. Polislerin ve güvenlik güçlerinin grev hakkı ile ilgili kısıtlamaları Şart'ın 6/4. maddesi ile uyumlu görülebilir. Kamu görevlilerinin grev hakkı düşünüldüğünde ve özelinde polis ve güvenlik güçleri ele alındığında devletler grev hakkı ile ilgili kısıtlamayı geniş bir taktir yetkisi ile ele almakta oldukları vurgulanmaktadır. Şart'ın G hüküm uyarınca polisler,silahlı kuvvetler, yargıçlar ve üst düzey kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanabileceği belirtilmiştir. Ancak bu kısıtlama yeri toptan reddeden bir bakış açısı olmamalıdır. Komite'ye göre kamu görevlilerinin grev hakkının toptan reddeden bir bakış açısı Sosyal Şart ile uyumlu olamayacaktır. Polislerin, kamu otoritesini uygulayan kamu görevlileri olduğu açıkça kabul edilebilir. Toplu eylem hakkının kısıtlanması ancak Sosyal Şart'ın G hükmündeki koşullar var ise olanaklı olduğu belirtilmiştir. ( ECSR,Resolution,8 Kasım 2014:4).

İrlanda Hükümeti ile ilgili şikayet konusu ise kanun tarafından yapılan kısıtlama ile ilgilidir. Sosyal Şart'a taraf devletler bu konuda farklı yaklaşımlar sergilemektedirler. Komite'ye göre grev hakkı ile ilgili farklılıklar devletlerin sahip olduğu rejim \* sistem farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Polis ve silahlı kuvvetler gibi bazı kamu görevlilerinin grev hakkı ulusal güvenlik ve kamu yararı gibi gerekçelerle sınırlanmakta ya da yasaklanmaktadır. Bu gibi gerekçelerle kamu görevlilerinin grev hakkının kısıtlanması ile ulusal güvenlik arasında sağlama amacı

kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını kısıtlamak ya da yok saymak için öne sürülen gerekçelerden birisidir( ECSR,Resolution,8 Kasım 2014:5)Ancak bu gerekçe çoğu zaman kamu görevlilerinin grev hakkını olmadığı varsayımı ile mevzuatını şekillendiren ve ulusal mevzuatında bu düzenlemeye yer veremeyen Türkiye gibi ülkeler tarafından yersiz şekilde kullanılmaktadır.

İrlanda ile ilgili şikayette yasaya olan itiraz grev hakkının kısıtlanmasından çok tamamen yok sayılması ile ilgilidir. Komite'ye göre insan hakları ile ilgili kısıtlamalar dar bir şekilde yorumlanmalıdır. Komite, grev hakkının kamu görevlileri için tümüyle yasaklanmasına meşruiyet sağlayan zorlayıcı sebeplerin neler olduğunu devletlerin ortaya koymasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Grev hakkının kabul edilmemesi veya kısıtlanması Şart'ın 6. maddesinde ele alınan toplu pazarlık hakkını etkiler ki böylece grev hakkı olmaksızın toplu pazarlık hakkının kapsamı ve bizzat kendisinin varlığının hükümsüz hale geleceği belirtilmektedir. Komite'ye göre kamu görevlilerinin grev hakkını yasaklayıcı olarak elen alan bir yasa hükmünün Şart'ta sözü geçen kısıtlamalar ile orantılı olmadığı ve demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varılmıştır( ECSR,Resolution,8 Kasım 2014:5).

Komite'nin bir diğer kararında ise grev ile ilgili yaptığı şöyle bir değerlendirme dikkat çekicidir. Komite,bir grev çağrısı olduğunda çalışanın sendika üyesi olup olmamasına bakılmaksızın greve katılma hakkı Şart'ın 6/4. maddesi gereğince var olduğunu vurgulamıştır.Bununla ilgili olarak, devletlerin sendika üyesi olmayan çalışanların greve haklarını garanti altına almaları gerekmektedir. Komite, sendika üyesi olmayan çalışanların greve katılmaları halinde eğer bu çalışanlar sendika üyesi çalışanlara sağlanan koruma mekanizmalarına sahip olmazlarsa bu durumun Şart'ın 6/4. maddesi ile uyumlu olmayacağını vurgulamıştır ( ECSR, Conclusions,XX-3,Danimarka,2014:3)

Komite'nin bir başka kararına göre çalışanların ekonomik ,sosyal hak ve çıkarlarının korunmasında grev hakkı temel araçlardan birisidir. Grev hakkının kamu çalışanları için tümüyle yok sayılması Şart ile uyumlu olmayacağı ayrıca belirtilmiştir. Tam bu noktada Komite, sadece devlet otoritesini kullanan kamu görevlilerinin grev hakkının sınırlanabileceği ama bu hakkın toptan bir şekilde yok sayıldığı bir yaklaşımın meşru olmadığını belirtmektedir( ECSR,Conclusions, XVII-

1,2005,Almanya). Bu bakış açısı doğrultusunda devlet adına otorite kullanan tüm kamu görevlilerinin grev hakkı vardır. Komite grev hakkının belli koşullarda sınırlandırılabilceğini ifade etmiştir. Şart'ın G hükmüne göre demokratik bir toplumda bu hakkın sınırlandırılmasına bir gereklilik varsa ,bir özgürlüğün kullanımı bir başkasının özgürlüğünü engelliyorsa ve grev kamu güvenliğini, genel sağlığı veya kamu yararını tehdit ediyorsa sınırlandırılabilceği ifade edilmiştir. Kısacası Komite'ye göre bir toplumun devamı için temel işlevi olan sektörlerdeki bir grev söz konusuysa ve grev dolayısı ile çalışmanın durması kamu yararını, genel sağlığı ve ulusal güvenliği sıkıntıya sokuyorsa grevin sınırlandırılabilmesi kabul edilebilir( ECSR, Conclusions,2014, Estonya)

Komite'ye göre greve katılmaları dolayısıyla çalışanların işten çıkarılmalarına ya da koruyucu mekanizmalardan faydalanamamaları Şart'ın 6/4 .maddesinin ihlal edildiği vurgusunu yapmaktadır (ECSR, Conclusions,2014, Ermenistan).Kamu görevlilerinin grev hakkı Komite'ye göre kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları ile sınırlı olduğunu da belirtmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkını tümüyle yok sayan ya da reddeden bir bakış açısına Sosyal Şart'ın 5. ve 6. maddesindeki felsefesine aykırıdır. Böyle bir reddedici bakış G maddesindeki sınırlamaları da aşacak niteliktedir ve Şartta herkese tanınan grev hakkının kamu görevlileri için yok sayılması anlamındadır (ECSR, Conclusions,2014,Azerbeycan).



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU GÖREVLİLERİNİN TOPLU EYLEM HAKKI

Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal haklarının kazanımı, içeriği ve hakların elde edilme şekilleri işçilerinkinden farklılık göstermektedir. İşçilere göre daha geç kazanılan haklar söz konusudur.

Yasal düzenlemelerle sınırlanan ve uygulamada da çoğu zaman ihlal edilen sendikal haklar, Türkiye’de çalışma hayatının en sorunlu alanlarından birini oluşturmaktadır. Sendikal hakların kendini gerçekleştirmesini sağlayan grevi de içeren toplu eylem hakkının kamu görevlileri için kabul görmesi işçilere göre daha geç gerçekleşmiştir. Aslında “*kabul gördüğünü*” söylemek bile sadece ulusal mevzuat düşünüldüğünde çok iddialı bir ifade olacaktır. Ancak Anayasadaki 90. maddenin varlığı ve uluslararası çalışma hukukunda kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını kabul etmiş olması bu konuda tereddütlü bir bakış açısının olmasını engelleyecektir. Fakat uygulamada ve yargı kararlarına bakıldığında yasakçı bakış açısını sürdüren kararlar maalesef ki vardır. Bu yasakçı bakış açısını sürdürmek isteyen ve ulusal mevzuattaki yasal düzenlemeleri refere eden yargı kararlarının var olmasına rağmen son yıllarda Anayasa Mahkemesi’nin almış olduğu olumlu kararlar uluslararası çalışma hukuku bağlamında ortak bir bakış açısına sahip olunabilmesi açısından çok önemli bir adımdır.

Türkiye’nin Avrupa ülkelerine göre daha geç sanayileşme sürecine girmesi geçiken bir işçileşme ve sendikalaşma sürecinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Tüm bunlar göz önüne alındığında ve bir tarafta işverenin devlet olduğu kamu kesiminde, kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını elde etmeleri çok kolay değildir. Kamu görevlileri sendikal haklarını bir mücadele sürecinden sonra elde etmişlerdir. Kısacası kamu görevlilerinin eylem ve mücadelelerinden sonra hukuki düzenlemeler yapılmıştır. İşçilerle ilgili Cumhuriyet sonrası ilk pozitif düzenleme 1947 yılında kabul edilen 5018 Sayılı İşçi ve İşveren sendikaları Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun ilk özel düzenleme iken kamu görevlilerinin sendikal hakları 1965 yılında çıkartılan 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunudur. İşçilerin grev hakkı 1963 yılında kabul edilen 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile tanınırken kamu görevlileri adı toplu sözleşme olarak

belirtilen ama nihai kararı kamu görevlileri sendikalarının veremediği toplu sözleşme hakkına 2012 yılında çıkarılan 6289 sayılı kanunla 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda yapılan değişiklik ile kavuşmuşlardır. Toplu sözleşme hakkı tanınmış olan kamu görevlileri grev hakkından yoksun bırakılmışlardır

Bu bağlamda kamu görevlilerinin sendikal hakları işçilerle karşılaştırıldığında, kamu görevlilerinin bu hakları elde etmelerinin işçilerden farklı olduğu ve genellikle hukuku önceleyen mücadeleler sonucunda gerçekleştiği söylenebilir. 1990'lı yıllarda kamu görevlilerinin örgütlenmesi ile ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, Danıştay ve Yargıtay tarafından büyük bir kısmı kamu görevlilerinin lehine olacak şekilde çözümlenmiş; kamu görevlilerine henüz toplu pazarlık hakkı tanınmadan toplu iş sözleşmeleri imzalanmaya başlamıştır (Uçkan, 2015:12).

Kamu görevlileri için Türkiye özelinde geçmişten günümüze yapılan ulusal mevzuattaki düzenlemeler, toplu eylemin her türlü biçimini yasaklayarak kamu görevlilerine grevsiz bir sendikal hakkı tanımak şeklinde olmuştur. Sendikal hakların evrenselliğini ve bütünselliğini zedeleyen bu bakış açısı aslında kamu görevlileri sendikalarının “ölü doğmasına” sebep olmuştur.

Günümüzde dahi ulusal yasal düzenlemelerde açıkça var olmayan ama uluslararası hukukla bağlılığımız dolayısıyla kamu görevlileri grevli toplu eylem hakkını ulusal hukuk bağlamında da elde edebilmek için mücadele etmeye devam etmektedir.

Grev hakkının kamu görevlilerine ulusal mevzuatta tanımlanmamış olması sendikal hakların bütünselliğine zarar vermektedir. İşçilere göre bu hakları ulusal mevzuat bağlamında bütünsel olarak elde edemeyen kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının dönemsel anlamda değerlendirilmesi kamu görevlileri ve işçilerin sendikal hakları arasındaki aradaki farklılığı görmeye yardımcı olabilecektir. Bu bölümde kamu görevlilerinin ulusal mevzuatta grevi de içeren toplu eylem hakkına bakış açısının nasıl geliştiği ele alınacaktır.

Bu bölümde Türkiye'deki kamu görevlilerinin sendikal haklarının tarihsel gelişimi, kamu görevlilerinin kamu görevlilerinin ulusal hukukta ve uluslararası

çalışma normları bakımından grevi de kapsayan toplu eylem kavramına yönelik ulusal ve uluslararası mevzuatın uyumu ve uyumsuzluğu, toplu eyleme katılan kamu görevlilerinin uygulamadaki ve yasal sonuçları , uluslararası çalışma normları bakımından toplu eylem hakkı ile ilgili Türkiye'nin yargılandığı davalar ele alınacaktır

### **3 Kamu Görevlilerinin Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkı ile İlgili Ulusal Hukuktaki Düzenlemeler**

Ulusal mevzuatta kamu görevlilerin grevi de içeren toplu eylem hakkı 1961 öncesi ve 1961 sonrası dönem ve 1980 sonrası dönem şeklinde ele alınacaktır.

1926 tarihli ve 788 Sayılı Memurin Yasasından başlayarak 2010 yılında yapılan en son değişikliklere kadar bakıldığında aslında geçmişten günümüze kamu görevlilerinin sendikal haklarına bütünselci bir bakış açısının var olduğunu söylemek güçtür. Kamu görevlilerine uluslararası hukukun tanıdığı grevi de içeren toplu eylem hakkı özgürlüğünün ulusal hukuk ile uyumlu olmadığı görülmektedir.

Yasaklayıcı ve kural koyucu bir bakış açısı vardır. Bu bakış açısından çok fazla sapmayarak ve hatta devlet ve yasal yollarla kamu görevlilerinin en temel insan hakkı olan sendikal haklarının bir bütün olarak sağlanmasının gerekliliği ve isteği tartışmadan öteye gidememiştir.

#### **3.1 1961 Anayasası Öncesi Dönem**

Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal haklar ve özelinde sendikal haklar ile ilgili çok cılız düzenlemeler yapıldığı söylenebilir. Bu noktada 1876 Anayasası 'sının sosyal haklar açısından çok önemli düzenlemeler içerdiği düşünülemez.

Sendika toplu pazarlık ve grev hakkı ile özgürlüğü bu Anayasa'da ele alınmamıştır. Bir yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan ve uzun yıllar askıda kalan 1876 Anayasasında 2.Meşrutiyet ile birlikte bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler az da olsa iyileşme olarak nitelendirilebilecek değişikliklerdir. Anayasa'nın 120. maddesinde yapılan değişiklik ile önemli bir adım sayılabilecek düzenleme ile yasaya uyma koşulu ile toplantı hakkı tanınmıştır. "*Osmanlı devletinin toprak bütünlüğünü bozmamak, meşruiyet şeklini ve hükumeti tagyir ve Anayasa*

*hükümlerine ve genel ahlaka ve adaba aykırı karşı hareket etmemek koşuluyla dernek kurma hakkı serbesttir.”( Eroğul,2012:5). Böylece işçilerin de kurabilecekleri dernekler yolu ile hak ve çıkarlarını savunabilecekleri kabul edilir.*

1924 Anayasasına bakıldığında Kurtuluş Savaşı sonrası ülkenin siyasal, hukuksal ve toplumsal devrimlerinin dönüşümlere uygun bir şekilde yerleştirilmesi ve çağdaş uygarlık düzeyinin yakalanması gibi gereksinimleri karşılamaya yönelik bir içeriği vardır. Ancak yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin öncelikleri ve önceliklerin pratiğe geçirilme endişesi, sendikal hakların anayasal düzenlemesini göz ardı etmiş ve ertelemiştir. Sendikal haklar ile ilgili olarak 1924 Anayasası'nda herhangi bir düzenleme yer almamıştır ( Özerkmen, 2003: 243). 1924 Anayasası'nın hemen bütün sivil ve siyasal hak ve hürriyetleri içermiş ve bunların önemli bir kısmını Türklerin tabii haklarından saymıştır. 1924 Anayasası ifade özgürlüğünü ayrıntılı bir şekilde düzenlememiş, bu özgürlüğü diğer hak ve özgürlüklerle birlikte ele almıştır, bunun yanı sıra dernek özgürlüğüne de 70. madde de yer verilmiştir. Anayasanın 70.maddesine göre “*kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülkedinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır*” (Liberal Düşünce Topluluğu:3).

1961 öncesi dönemde kamu görevlilerinin sendikalaşma ve grev hakkıyla ilgili iki önemli yasal düzenlemeden söz edilebilir. Bu düzenlemelerden birisi Memurin Kanunu ve bir diğeri ise Cemiyetler Kanunudur.

Kamu görevlilerinin hak ve yükümlülükleri 788 sayılı Memurin Yasası ile ilk kez genel ve toplu bir düzenlemeye kavuşmuştur.18 Mart 1926' da kabul edilen Memurin Kanunu,1924 Anayasasının çıkarılmasını öngördüğü bir yasadır. 788 sayılı Memurin yasasına göre statü rejiminin birçok önemli konusu düzenlenecektir (Gülmez( b) , 2004:5).

İmparatorluğun Cumhuriyete aktardığı devlet kamu görevlisi ilişkisinde tek yanlılığa dayalı bir statü ilişkisi vardı. Memurin Yasası kamu görevlisini “ özel yurttaş” sayma düşüncesine sahipti. Bu bağlamda “memur hususi bir vatandaş vaziyetinde olduğu için diğer vatandaşlardan farklı bazı imtiyazlara ve yükümlülüklerle “ tabi olduğu belirtilmiştir. “ Özel yurttaş” sayılma düşüncesi, kamu

görevlilerinin sendikal haklardan yoksun kalması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu bakış açısına göre sendika ve grev hakkı statü hukukuyla bağdaşmamaktadır. Onar bu yaklaşımı şöyle ifade etmektedir. “ Devlet ile kamu görevlisi arasında ne zıt ve karşılıklı menfaatler ne de akdi bir vaziyet söz konusudur. Bu yüzden sendikanın oluşması için herhangi bir sebep yoktur. Sendika faaliyetleri grevle sonuçlanabilir. Oysa amme hizmetlerinin kesintiye uğraması caiz değildir. Memur görevine sürekli olarak devam mecbur olduğu için greve bir gün dahi katılmaları , memurun tabi olduğu statü ile uyumlu değildir” (Onar,1933:219). Kamu görevlisinin gördüğü işin sürekliliği olması gerektiği bakış açısı 1930’lu yıllarda var olmuş olsa da bu görüşle çelişen sendikal hakların emeğin tüm öznelerine tanınması görüşü de uzun yıllardır tartışılmaya devam etmektedir. Hatta bu bakış açısı dolayısı ile uluslararası hukukta kamu görevlileri için tanınmış olan hakların ulusal hukukta tanınmamış olması beraberinde kamu görevlileri için sendikal hakların bütünselliğine gölge düşmesine sebep olmaktadır.

Memurin Yasası, sendika hakkı ile ilgili olarak ne yasaklayıcı ne düzenleyici bir kurala yer vermemiştir. Ama 1937 yılına kadar yürürlükte olan Tatil-i Eşgal Kanununun yürürlükte olması ,sendika hakkının kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde yasaklamıştır (Gülmez,1983:332). Bunun yanı sıra Memurin Yasası kamu görevlilerinin dernek hakkı konusunda herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ve 1926 tarihli Medeni Kanun çerçevesinde kamu görevlilerinin dernek kurması ve kurulan derneklere üye olması mümkündür. Ama 1909 tarihli Cemiyetler Yasasının ortadan kaldıran 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı çerçevesinde gerek işçiler gerek kamu görevlileri için genel bir sendika yasağı başlamıştır.

Memurin Yasası’nda grev yasağı ayrıntılı bir şekilde yer almıştır. Grev yasağı ve yaptırımın ne olacağı da aynı zamanda düzenlenmiştir. Ancak grev yasağının gerekçesinden söz edilmemiştir. Toplu iş bırakma yasağına aykırı davranışların ceza hukuku ile memur hukuku bağlamındaki yaptırımları gösteren 788 sayılı yasanın 65. maddesinde yer almıştır. Memurin Yasası 65 . maddesi “ *Müstafi memur halefi gelinceye kadar vazifeye devam eder. Halefi bir aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil tayin edilmediği takdirde mafevkini haberdar ederek vazifesini terk edebilir. Fevkalade mazeretle istifa edenler mafevklerini haberdar etmek şartile*

*bir ay kaydinden müstesnadırlar. Ancak harp, isyan ve ihtilal vuku bulan yerlerdeki memurlar istifaları kabul edilerek halefleri muvazalet ve işe mübaşeret etmedikçe terki mevki edemezler. Ettikleri takdirde bu hareketlerinin kanunen mucip olacağı mesuliyeti cezaiyeye hanel gelmemek üzere memuriyetten tart ve kaffei hukuku müktesebelerinden mahrum edilirler.*”Böylece kamu görevlilerinin toplu olarak iş bırakma yasağı 1926 yılında yasalaşmıştır. Greve katılan kamu görevlileri için ağır para cezasından meslekten çıkarmaya kadar çeşitli yaptırımların uygulanması öngörülmüştür. Greve özendirenler için de görevden çıkarma cezası öngörülmüştür (Gülmez, 2004:35).

### **3.2 1961 Anayasası ve Sonrası Dönem**

Çağdaş anayasaların ve uluslararası belgelerin yaklaşım ve yöntemlerini benimseyen ve sosyal ve siyasal hakları ilk defa bu ölçüde ele alan 1961 Anayasası güçsüzlerin güçlüler karşısında hak ve çıkarlarının korunup geliştirilmesine yer vermesi ve kamu görevlilerine de sendikal hakları sınırlı ölçüde tanımış olsa da Türk çalışma ilişkileri tarihinde özel bir yeri olduğu söylenebilir (Gülmez,1985:102).

1961 Anayasası'nın kabul edildiği süreçte aslında sosyo ekonomik haklarla ilgili olarak bazı uluslararası düzenlemelerden etkilenmiş olduğu söylenebilir. 1961 Anayasası kabulünden önce sendikal haklarla ilgili olarak Türkiye ILO'nun 98 sayılı sözleşmesini ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi onaylanmıştı. Ama maalesef ki evrensel ölçekli ve sendikal haklarla ilgili bir diğer önemli sözleşme olan 87 sayılı sözleşme bu tarihte hala onaylanmamıştı. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi de Anayasa yapılırken ilham kaynağı olan uluslararası düzenlemeler arasında yer almıştır.

1961 Anayasasının sahip olduğu demokratik ve özgürlükçü yapısı kamu görevlilerinin sendikal haklarında da yansımaları görülmektedir. 1961 Anayasası sadece işçi sendikaları açısından değil kamu görevlileri sendikaları açısından da bir dönüm noktasıdır. 1936 İş Yasasında grev yasağı ve zorunlu hakem sistemi mevcuttu. Bu noktada 1961 Anayasası 1924 Anayasası ile karşılaştırıldığında sendika hakkını tüm çalışanlara tanıyarak grev hakkını anayasal bir güvenceye kavuşturmuştur.

1961 Anayasası ile kamu kesimi sendikacılığına ilişkin yasakçı bakış açısı ortadan kalkarak bu hakkın Anayasal açıdan tanınması sağlanmıştır. Anayasanın sendika hakkının öznelere, çalışanların belirli bir bölümüyle sınırlı tutmamış olması ilke bakımından 87 sayılı *Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesine* uygundur. Ancak 87 sayılı sözleşmenin ifade ettiği hiçbir ayırım yapılmaksızın herkese sendika hakkının tanınması ilkesine 1961 Anayasasında yer verilmemektedir. Bu bakımdan bir uyumsuzluk olduğu söylenebilir (Gülmez,1990:2).

1961 Anayasası işçilerin grev hakkını açıkça kabul etmektedir. Bu Anayasa'nın kamu görevlileri ile ilgili olarak atmış olduğu adım ve 1971 yılındaki değişikliklere ve dalgalanmalara göğüs gemesi 1961 Anayasası'nın ne derecede sağlam ve toplumca benimsenmiş bir düzenleme olduğunu gösterir. (Aksoy,1961:2).

1961 Anayasası ile ilk kez sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı Anayasa konusu olmuş ve güvence altına alınmıştır. 1961 Anayasası sosyal ve demokratik hakları 46. ve 47. maddelerinde düzenlemiştir (Talas, 1992:71). 1961 Anayasası'nın 46. maddesi şöyledir: “*Çalışanlar ve işverenler ,önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe ayrılma hakkına sahiptir. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin alandaki hakları kannla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz.*”

Anayasa sendika hakkını tüm çalışanlara tanıırken 46. maddesindeki düzenlemeye göre bu hakkın çalışanların bir bölümü için yasal düzenlemeler yapılmasına yani sınırlamalar getirilmesine olanak vermiştir. 1961 Anayasasında işçi niteliği taşıyan kamu görevlileri ile işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri arasında ayırım gözetmiştir.46. maddenin 2. Fıkrasında belirtilen düzenlemeye göre işçi sendikacılığına oranla kamu görevli sendikacılığı daha sınırlı olacaktı. Bu maddenin gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir. *Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerin ki gibi kayıtsız olamaz. Bu alanda konulacak sınırları ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit edecektir.* Yasakoyucunun 1961 Anayasası ile kamu görevliliği sendikacılığını güvence altına almıştır ancak bu alanda köklü bir adım atma noktasında tereddütlü davrandığı söylenebilir.

Bunun yanı sıra 1961 Anayasasının kamu kesimi sendikal hakları ve özelinde grev hakkı ve toplu sözleşme hakkının yokluğu ile ilgili farklı ve ileri görüşlü bir yaklaşım sergilemiş olduğu söylenebilir. Bu yaklaşım Anayasanın hazırlık çalışmalarında görülmekte hatta İlim Komisyonunca hazırlanan tasarının, kabul edilen 1961 Anayasasına göre daha ileri boyutta özgürlüklere değinmiş olduğu görülmektedir. Anayasa 'nin hazırlık çalışmalarında, bu işçilere toplu sözleşme ve grev hakkı tanınırken kamu hizmeti görenlere ise bazı sınırlamalar getirilmesi öngörülmüştür.

1961 Anayasası hazırlık çalışması 3 farklı komisyon tarafından yürütülmüştür. Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı Anayasa Ön Tasarısı ,SBF Enstitüsü tarafından hazırlanan Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısı ile 1961 Anayasası şekillendirilmiştir.

### **İlim Komisyonunun Hazırladığı Anayasa Tasarısında Grev Hakkı**

1961 Anayasasının oluşumu ile ilgili olarak yüksek öğretim üyelerinden oluşan bir Anayasa (İlim) Komisyonu oluşturulmuştur<sup>38</sup>. İlim Komisyonu'nun hazırladığı tasarının giriş bölümü şöyledir. Milli Birlik Komitesi'ne 15 Ekim 1960 yılında verilen Ön Tasarının başlangıç bölümünde , “ *kuvvetini herşeyden önce sosyal adalet ve dayanışmadan, ferdin ve toplumun refahından alan, milli gücün artmasını, milli servetin geliştirilmesini, maddi, manevi ve fikri emeğin değerlendirilmesini ve teminat altına alınmasını, Türk toplumunun her alanda çağdaş medeniyet seviyesine süratle ulaşmasını sağlayacak sosyal bir demokrasi kurma amacı vurgulanmıştır* (1961 Anayasası İlk Hali anayasa.tbmm.gov.tr).

*Sosyal haklarla ilgili gerekçe de ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. “Birinci Dünya Harbinden ve hele İkinci Dünya Harbinden sonra milletler genel olarak bir gerçeği kabul etmişlerdir; o da, mesut bir toplum hayatının gerçekleşebilmesi için, klâsik hürriyetlerin tanınması asla yetmemektedir. İktisadî alanda zayıf ve tâbi*

<sup>38</sup> İlim Komisyonu Üyesi öğretim üyeleri şunlardır: Sıddık Sami Onar, Muammer Aksoy, İlhan Arsel ,Lütfi Duran, Hüseyin Nail Kubalı,Ragıp Sarıca, Bahri Savcı, Naci Şensoy, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Vakur Versan.



*durumda olan geniş halk tabakalarının yaşama için zarurî olan ihtiyaçları yerine getirilmedikçe; milyonlarca insan, çalıştığı veya çalışmaya âmade olduğu halde, insan gibi yaşama şartlarına sahip olmadıkça, Amerikan ve Fransız İnsan Hakları beyannamelerinden bu yana demokratik hayatta bayrak haline gelmiş olan klâsik hürriyetler kâğıt üstünde kalmıya mahkûmdur. Bundan başka, toplum ha- yatı içinde iktisaden zayıf durumda olan milyonlarca vatandaşın ezilmesine ve teker teker mahvolmasına seyirci kalan bir Devlet, hem iktisadî gücünü her gün biraz daha kaybetmek, hem de rejim bakımından büyük sarsıntılara ve çöküntülere uğramak tehlikesiyle karşı karşıya bulunuyor demektir”* (<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>).

İlim Komisyonunun tasarısının 45. ve 46. maddelerinde, sendika hakkı, toplu sözleşme ve grev hakkı düzenlenmiştir. *Tasarıdaki 45. Madde: “Çalışanlar kendi iş kollarıyla ilgili sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme amacı ile önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma , bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptir. Bir işkolunda birden fazla sendika kurulması önlenemez.*

*İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir»*

*Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, idare ve faaliyetleri demokratik esaslara aykırı olamaz. Sendika kurma hürriyeti demokratik esaslara bağdaşmayacak surette sınırlanamaz.”*

*Tasarıdaki 46. Madde: “Çalışanlar, iktisadi ve sosyal durumlarını düzeltmek gayesiyle grev yapma hakkına sahiplerdir. Bu hak siyasi gayeler için kullanılamaz. Kamu hizmetlerinde çalışanların hangilerinin grev hakkını kullanabileceklerini kanun gösterir. Grev hakkının kullanılma şartları ve tarzı kanunla düzenlenir. Çalışanlar kollektif sözleşme yapma hakkına sahiplerdir.”*

İlim Komisyonunun tasarısında sendika hakkı çalışanların kendi iş kollarıyla ilgili sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini koruma ve geliştirme amacıyla sınırlandırılmıştır. Çalışanlar yalnızca çalıştıkları işkolunun mesleki hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla örgütlenebilecek ve kurulan sendikalara üye olup olmamakta özgür olacaklardır. Bu tasarı da sendika çokluğu ilkesine de yer

verilmiştir. Sendika kurma özgürlüğünün sınırları ancak demokratik esaslarla sınırlandırılmasına izin verilmiştir. Grev hakkı sadece çalışanlara tanınmışken siyasi amaçla grev yasaklanmıştır. Kamu kesiminde grev hakkından mahrum bırakılacak kesimin kimler olacağını belirlemek yasa koyucuya bırakılmıştır. Tasarıda grev hakkı konusunda daha ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği söylenebilir. Tasarıda lokavt hakkından söz edilmezken toplu sözleşme yapma hakkı da tüm çalışanlara tanınmıştır. Bu Komisyon'un hazırlamış olduğu tasarı çalışanlar ve işçiler şeklinde bir ayırım yapmadığı için 1961 Anayasasına göre daha ilerici bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir. (Gülmez,1985:82).

1961 Anayasası hazırlanırken meclis tutanaklarında Temsilciler Meclisinde sosyal ve sendikal haklarla ilgili önemli tartışmaların geçmiş olduğu da görülmektedir. Temsilciler Meclisi'nin Anayasa Tasarısı tartışılırken üzerinde durduğu konulardan birisi sosyal ve ekonomik haklar ve özelinde çalışanların grev hakkı olmuştur.

46. maddenin Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi sırasında en çok tartışılan sorunlardan birisi de işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika kurma hakkıdır. Sorunu ilk kez gündeme getiren Ömer Sami Coşar, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkının başka bir kanunla düzenlenmesini yeterli bulmamıştır. Grev hakkına getirilecek sınırlamalara genel bir anayasal sınır konulmasını istemiştir (Gülmez,1985: 83). Yapılacak olan yasal düzenlemenin çağdaş demokratik esaslara göre yapılması öngörülmüştür.

Önemli tartışmalardan birisi de şudur : Hamza Eroğlu'na göre 46. Maddenin 2. fıkrası İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 23. maddesinin 4. fıkrasına aykırıdır. Evrensel Bildirgenin 23/ 4 e göre “ herkesin çıkarlarını savunmak amacıyla başkalarıyla sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı vardır.” Oysa 46. maddenin 2. fıkrası işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkını sınırlandırıcı ve ortadan kaldırıcı bir düzenleme yapabilme hakkını yasa koyucuya tanımaktadır (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:288). Kamu görevlilerinin de diğer çalışan grupları gibi sendikal haklardan bir bütün olarak faydalanabilmeleri önemli tartışmalardan birisidir. Temsilciler Meclisindeki Anayasa Tasarısının görüşülmesi sırasında kamu görevlilerine de sendika hakkının sağlanması ile ilgili

olarak Muhittin Gürün'ün de önemli açıklamaları olmuştur. 45. Madde kamu görevlilerine de sendika kurma hakkını sağlayan ileri bir adımdır ancak, komisyonun hazırladığı tasarıda kamu görevlilerine bu hakkın kanunla tanımlanabileceği ifadesine yer verilmiş olması bu konu ile ilgili tereddütlü bir yaklaşım olduğunu göstermektedir. İşçiler sendika kurma hakkına kayıtsız olarak sahipken kamu görevlilerinin bu hakkının kanunla düzenlenmek istenilmesi aslında devlet eliyle yapılacak bir ayrımcılığın ve bu hakkın kısıtlanabileceğini göstergesidir. Gürün konuşmalarında “ işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenlerin de aynı haklara sahip olması gerektiği” vurgusunu yapmıştır (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi,1961:289). Bu eleştiriler karşısında Anayasa Komisyonu sözcüsü Muammer Aksoy, 45. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen “işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu haklarının kanunla düzenlenmesinin aslında ne Evrensel İnsan Hakları Bildirisi'ne ne de ILO'nun 87 Sayılı sözleşmesine aykırı bir düzenleme olmadığını belirtmiştir. Bununla birlikte ayrıca bu düzenlemenin Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesindeki hükümlere uygun olduğunu belirtmiştir. Kamu görevlilerinin gördükleri hizmetin niteliği olarak birden fazla kategoriye ayrılmış olduğu ifade edilmiştir. Bu açıdan bazı görevleri ifa eden kamu görevlilerinin gördükleri hizmetin özelliği dolayısı ile özel hükümlere tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir. Askerlerin, polislerin, hakimlerin, elçilerin tam bir sendika özgürlüğü içinde hareket etmelerinin doğru olmayacağı savunulurken dayanak noktası olarak Avrupa Sosyal Şartı'nın 5. maddesindeki kısıtlamalar temel alınmıştır. Bu yüzden Anayasa Komisyon sözcüsü Aksoy'a göre bazı kamu görevlisi kategorilerinin sendika özgürlüğünün kısıtlanması ya da kanunla düzenlenmesi hatalı bir yaklaşım değildir. Bunun yanı sıra 45. Maddenin 2. Fıkrasındaki düzenlemenin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 29. Maddesi uyarınca “kamu düzeni ve genel refahı sağlamak amacıyla bazı hürriyetlerin kısıtlanmaya tabi tutulabileceği” ‘ne vurgu yapan bu madde ile tasarinin son derece uyumlu olduğu belirtilmiştir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:292).

Alp Turan Anayasa tasarısı tartışmalarında şu ifadeleri kullanmıştır. “Tasarıda, söylediğim gibi, en önemli kısım sosyal hak ve hürriyetedir. Sosyal haklarla her vatandaşın müreffeh, mesut, güvenlik içinde insanca yaşaması teemin edilmek istenmiş, sosyal haklarla gelecek iktidarlara nihaî hedef

*gösterilmiştir. Bütün vatandaşlara, insanca yaşama, güvenlik içinde yaşama imkânı temin edilmek istenmiştir. Bunların siyasî veya iktisadî doktrinlerle bir ilgisi yoktur. Bunlar nihaî hedeflerdir. Gaye her vatandaşın insan gibi yaşamasının sağlanmasıdır. Binaenaleyh sosyal hak ve hürriyetlerin, doğrudan doğruya hiçbir siyasî parti programı ile veyahut bir iktisadî doktrinle ilgisi yoktur. Bunlar ileride varılacak birtakım nihaî hedefler ve prensiplerdir ”(Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:412).*

Grev hakkının sınırları ve sınırlarının ne olacağı da önemli tartışma konusu olmuştur. Alp Kuran’ın grev hakkı ile ilgili görüşleri şu şekilde aktarılmıştır. “*Kanun hiçbir veçhile bir hakkın, bir hürriyetin özüne dokunamaz.» Binaenaleyh, kanun koyucu bir hakkı, bir hürriyeti düzenleyeceğim bahanesiyle, iddisıyla hürriyetin özünü tahrib etmek durumuna bundan sonra giremeyecektir. Girdiği takdirde Anayasanın ilgili maddesinin ışığı altında böyle bir kanun Anayasa Mahkemesince elbette iptal edilecektir. Grev hakkının keyfi tahdidi ikinci Cum huriyette bu suretle mümkün olamayacaktır. Bir hakkın bir hürriyetin özüne dokunan kanuni tedbirler esasen Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilecektir” (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:414).*

Grev hakkının yeni Anayasa’da yer alması kadar doğal birşey yoktur. 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanununda bireysel iş kanunu haklar dışındaki düzenlemelere yer verilmemiştir (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:494)

Sendika hakkını tüm çalışanlar için tanıyan tasarıda grev hakkı için aynı yaklaşımın bulunmadığını söylemek mümkündür. Grev hakkı 46. maddede sadece işçiler için tanımlanmış bir hak olarak görülmektedir. Bu hak işçiler için anayasal bir güvence altına alınması istenirken kamu görevlileri bu kapsam içine dahil edilmemişlerdir.

Temsilciler Meclisi’nde özel olarak kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili ayrı bir konu açılıp tartışılmamıştır. Ancak işveren kesiminde Dündar Soyer adlı bir üye tarafından 46. maddede neden sadece işçilerin grev hakkından söz edildiğini, 45. maddede sendika hakkı tüm çalışanlara tanınmışken neden 46. Maddede sadece işçiler bu kapsama alınmış ve böyle sınırlandırıcı bir bakış açısı olduğu sorgulanmıştır. Muammer Aksoy’un bu konu ile ilgili açıklaması bir hayli ilginçtir.

“ Memurların grev hakkının anayasa tarafından teminat altına alınması için şartlar elverişli değildir. Maddede bu hakkın memurlara tanınmayacağı ile ilgili bir kayıt yoktur, ama bu hak aynı zamanda kamu görevlileri için Anayasa tarafından teminat altına alınmamıştır. Bu hakkın Anayasa’da kamu görevlileri için tanınmamış olması, Anayasa mahkemesine ,hakkın ihlal edildiği ile ilgili bir başvuru yapılmasına engel olacaktır.” Bu açıklamalarında Cihangil, grev hakkının kamu görevlilerine tasarıda madde metninde yer vermemiş olmaların çok yerinde bir karar olduğu şeklindeki bir güvenle daha ileri boyutta açıklamalarına devam etmektedir. Grevi seneler önce tanımış ve ona artık alışmış ülkelerde dahi bu hak kamu görevlilerine dahi tanınmamasını , Anayasa grev hakkının sadece işçilere tanınmasına bir gerekçe olarak sunmaktadır (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 1961:298). Oysa bu durum açıkçası çalışanları kamu ve işçiler şeklinde bir ayrıma başvurularak uluslararası düzenlemelerden kopuk olmasına sebep olmakta ve yasakoyucu eliyle kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkına ayrımcı uygulamaların yapılmasına yol açmaktadır. Sendikal hakların bütünselliğini zedeleyen bu bakış açısı, kamu görevlilerinin bu haklarının sürekli ihlale uğramasının zeminini hazırlamakta ve kolaylaştırmaktadır.

Bu tartışmaların doğrultusunda 46. madde Temsilciler Meclisinin Kırkaltıncı Birleşiminde ,kamu görevlilerine grev hakkının yok sayıldığı şekliyle kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının kamu görevlilerinin sendikal hakları ve özelinde grev hakkı bakımından değerlendirmek gerekirse ölçülü ve tereddütlü bir yaklaşım sergilediği söylenebilir. Köklü düzenlemeler yapmaktan kaçınmıştır. Sendika hakkını kamu görevlileri için de tanıırken bu ilerici bakış açısını grev hakkını sadece işçilere tanımasıyla aslında geldiği noktadan çok da uzağa gidememiş olan bir Anayasadan söz edilebilir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının ayrı bir yasal düzenlemeye bağlı tutulması ise bu Anayasa’nın görece diğer Anayasalarla kıyaslandığında daha yenilikçi olduğu söylenebilse de her yenilikçi bir adımı etkileyecek ,engelleyecek yeni maddeler eklenmiştir. Aslında bu durum ülkenin içinde bulunduğu sosyo ekonomik yapıdan da kaynaklanmaktadır. O dönemde benimsenen geleneksel devlet ve memur anlayışının etkisiyle sendikal haklar bir bütün olarak tanınmamıştır.

1961 Anayasa koyucusuna, kamu görevlileri ile ilgili olan hakim görüş daha çok kamu kesimi ve işçi ayrımı üzerine odaklıdır. Kamu görevlisi devlet adına hizmet gören, özel vatandaş statüsündedir ve kamu görevlisinin yerine getirdiği kamu hizmeti dolayısıyla işvereni olan devlet karşısında örgütlenmesinin de belli sınırları olacaktır ki bu noktada kamu görevlilerinin sendika üyesi olması ve sendika kurmalarını dahi belli sınırlamalara tabi tutan bu anlayışın grev hakkını tüm çalışanlara tanıması çok olanaklı değildir. Sendikal hakkı anayasal güvenceye bağlanan ancak, kamu görevlilerinin grev hakkı açısından böyle bir güvenceden yoksun bırakılmasının altında yatan gerekçelerden birisi de işverenin devlet olması olarak belirtilmektedir. Devletin ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesindeki tek yanlı egemen bakış açısının hakimiyeti, kamu görevlilerinin sendikal hakların bütünselci bakış açısından uzakta değerlendirilmesine sebep olmuştur ki bu durum beraberinde yasal ve devlet eliyle kamu görevlilerinin sendikal hak ihlalleri ne uğramaları sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu zemin içinde gelişen yasal düzenleme daha sonraki yıllar içinde temel bir nokta oluşturmuştur, diğer yasal düzenlemeler 1961 Anayasasının ötesine geçmekten daha çok daha geriletici düzenlemeler yapmışlardır.

1961 Anayasasının sendika hakkı açısından uluslararası sözleşmelerle uyum ya da uyumsuzluğu da önemli noktalardan birisidir. Sendika hakkını düzenleyen 87 sayılı ILO sözleşmesi çalışanların ve işverenlerin önceden izin almaksızın ve herhangi bir ayırım yapmaksızın sendika kurma ve üye olma hakkını düzenlemektedir. Buradaki esas hareket noktası herhangi bir ayırım yapmaksızın vurgusudur. 87 sayılı sözleşme çalışanlar arasında statü temeline dayalı bir ayrımı reddetmektedir. 1961 Anayasasına göre sendika hakkının özneli çalışanlardı, ancak bu hak Anayasa komisyonuna göre kayıtsız bir hak değildi. İstisnaları ve sınırları olması gereken bir haktı. Buna karşılık toplu sözleşme ve grev hakkının kapsamı ise “çalışanlar ” kavramından “ işçiler” kavramına dönmüştü. Aslında böylesi bir ayırım sendikal örgütlenmeyi sınırlandıran bir uygulama olacaktı. Ancak, Anayasa Komisyonu böylesi bir ayrımı çok doğal karşılamakta ve 87 sayılı sözleşmede ve Avrupa Sosyal Şartı’nda da böylesi bir ayrımın yapıldığı vurgusunu yapmaktaydılar. Oysa ki bu Anayasa Komisyonu’nun sözünü ettiği kapsam dışı kalması düşünülen işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlileri ile bu sözleşmelerin yaklaşımı bir

noktada farklıydı. Bu farklılık ise şöyle açıklanabilir. 87 sayılı Sözleşme ve Avrupa Sosyal Şartı sadece bu hakkın kullanımını ile ilgili olarak silahlı kuvvetlerin ve polislerin durumunun ulusal mevzuata bırakılacağı vurgusunu yapmıştı . Yani işin özünde 1961 Anayasası'nın gerekçesinde de açıklandığı gibi kamu görevlilerine grev hakkını aslında tümünden yasaklayıcı bir yaklaşımdan söz etmek mümkün değildi. Bu açıdan gerekçede belirtildiği gibi uluslararası sözleşmelerinde bu yönde bir yaklaşımı olduğu vurgusu çok da yerinde ve doğru bir vurgu değildi (Gülmez,2013: 73).

### **3.2.1 274 Sayılı Yasa**

İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenlerin grev hakkına yer vermeyerek sendikal hakların bütünselci bakış açısından uzaklaşan 1961 Anayasasının kabulünden 2 yıl sonra kabul edilen 274 Sayılı Sendikalar Kanununun hazırlık çalışmaları sırasında kamu görevlilerinin grev hakkı yeniden ile yeniden tartışma konusu olmuştur. Hazırlık çalışmalarında sendika hakkının tüm çalışanlara tanınması ilkesinden hareket edilmek istenirse de gelinen noktada 274 sayılı yasa sadece işçi sayılanları kapsamına almış ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendika hakkını ise saklı tutmakla yetinmiştir.

274 sayılı Sendikalar Kanununu hazırlık çalışmalarında da kamu görevlilerinin durumu ayrıntılı bir şekilde tartışılmıştır.

Kamu görevlilerinin sendika hakkı sorunu hazırlık belgelerindeki değişik yaklaşımlar dolayısıyla ele alınmıştır. Bu sorun Anayasa daki kural çerçevesinde sendika hakkının işçiler ve kamu görevlileri için ortak ya da özel bir yasal düzenlemeye bağlanıp bağlanmaması açısından ele alınmıştır. 274 sayılı yasanın hazırlık ve oluşum sürecinde kamu görevlileri sendikacılığının düşünsel yapısı ele alınmadan ayrımcı bir yaklaşımın hüküm sürmüş olduğu söylenebilir. Hazırlık belgelerine bakıldığında iki farklı görüşün olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki yasanın 46. maddesi çerçevesinde tüm çalışanları kapsayan bir genel sendikalar yasının çıkarılmasıdır. İkinci görüş ise Anayasanın 46. maddesinin 2. Fıkrası doğrultusunda işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendikal haklarının özel bir yasaya düzenlenmesi görüşüdür (Gülmez,2002:37).

Bursa Milletvekili Öktem ve arkadaşları tarafından oluşturulan Sendikalar Kanunu Teklifi 6 Temmuz 1962 yılında Meclise sunulmuştur. Teklif'in 1. maddesi şu şekildedir: Sendikalar Kanunu Teklifi 1. Maddesi: “*Sendika, (birlik, federasyon ve konfederasyonlar, bu kanuna göre işçi sayılanlarla işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin ve iş verenlerin,. müşterek iktisadi, sosyal ve kültürel menfaatlerini korumak ve iktisadi, sosyal ve kültürel durumları nı (geliştirmek için kurdukları meslekî teşekküllerdir.*” Teklifin 1. maddesinde işçi ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenlerin kısacası kamu görevlileri sendikalarının da tanımı yapılmıştır. Bu maddede kamu görevlileri sendikaları için farklı bir kanunun tarafından düzenlenmesi ile ilgili bir ifade yer almamaktadır. Aslında buradaki amaç kamu görevlileri için ayrı bir yasal düzenleme halinde değil kamu görevlilerini de aynı kanuna tabi olmasını sağlamaktır. Ancak yapılan tartışmalar sonucunda Komisyon üyesi Çoşkun Kırca *işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenlerin sendika kurma haklarıyla ilgili özelliklerin özel bir kanunla düzenlenmesi öngörülmektedir*, demiştir. *Kamu görevlileri için özel bir kanun olacaktır ve sendika hakkıyla ilgili genel kanun ise bu kanun olacaktır* (Millet Meclisi Tutanakları,1963:230). Anayasanın 46. Maddesinde sendika hakkı tüm çalışanlara tanınmıştır,ancak kamu görevlileri sendika kurmak ya da sendikaya üye olma hakları ile bunlara kuracakları üst teşekküllerin özellikleri özel kanunla düzenlenebileceği belirtilmiş ve hatta Kırca'nın bir adım daha ileri giderek yürürlük maddesine konulacak bir hüküm ile kamu görevlileri için özel kanun çıkarılıncaya kadar kamu görevlileri sendikaları kurulamaz şeklinde bir hüküm konulacağını ifade etmiştir (Millet Meclisi Tutanakları,1963:231). Bu durum ilerici bir adım olması beklenirken 1961 Anayasasının öngördüğü düzenlemeden daha da geriye doğru bir gidişin göstergesidir. Sendikalar Kanunu teklifinde yer alan işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenler ifadesi de yapılan tartışmalar sonucunda çıkarılmasına karar verilmiştir (MMTD, 1963: 235). Teklif ,işçi ve kamu görevlisi niteliği taşıyan çalışanların sendika hakkı yönünden ortak bir düzenlemeye tabi tutulması görüşünden hareket etmekte ancak, kısıtlı bir kamu sendikacılığını öngörmüştür. Çünkü teklif kamu görevlilerine toplu pazarlık ve grev hakkını tanımamıştır. Bu teklif, işçilere tanınan hakları kamu görevlilerine de tanımayarak ölçülü bir yaklaşım benimsemiş olduğu söylenebilir.



Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 24 Ocak 1963'te meclise sunulan İşçi ve İşveren Sendikaları Kanunu Tasarısı, kamu görevlilerini kapsam dışında bırakmıştır. Bu tasarıda işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görenlerin sendikal haklarının ayrı bir yasal düzenleme ile düzenlenmesi ilkesi benimsenmiştir. İşçi kavramı da kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde geniş bir biçimde ele alınmamıştır. Tasarının 3. maddesi şöyledir. “ *Bir iş bağına dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi ,işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye ise işveren denir. İşçi vasfına haiz olmayan kişiler işçi sendikalarına ,işveren vasfına haiz olmayan kişiler işveren sendikalarına ye olamazlar.*” Bu tasarı statü hukukunu benimseyerek işçi sendikalarına oranla değişik özellikleri bulunması gerektiği kamu kesimi sendikalarının özel bir yasayla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamıştır. Bu hakkın tanınmamasının gerekçesi ise şu şekilde açıklanmaktadır. “ *Anayasamız, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine grev hakkını bir temel hak olarak tanımamış olduğu cihetle, millî geleneklerimiz icabı olarak ve pek çok demokratik memleketlerde olduğu gibi, bunlara grev hakkı tanınmamıştır. Bu, Anayasanın 47 nci maddesindeki cevaza tamamıyla uygun düşmektedir.*” (Millet Meclisi ,Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu tasarısı ve Geçici Komisyon ve Plân Komisyonları raporları (1/273),Dönem 1,Toplantı 2,Sayı:32,1963).

Kamu görevlileri ve işçiler arasında keskin bir ayrımı yapan hükümet kesimi tasarısında kamu görevlileri grev hakkının tanınmaması gerekçesi için öngördükleri şey bu hakkın Anayasada tanınmamış olmasıdır. Oysa bir hakkın Anayasada düzenlenmemiş olması o hakkın olmadığı anlamına gelmemektedir. Hükümet tasarısına göre kamu görevlilerinin grev hakkına yasaklayıcı bir bakış açısının olduğu söylenebilir.

274 sayılı yasanın hazırlık çalışmalarındaki tartışmalarda aslında kamu kesimi sendikacılığına egemen olacak görüşün izleri görülmektedir. Buna göre kamu görevlileri işçilerden tümüyle ayrı bir hukuksal durum içindedirler. Statü hukukuna bağlı olarak çalışan kamu görevlilerinin hakları ve yetkileri işçilerden farklıdır. Kamu görevlilerinin işveren ile kurduğu ilişki tek yanlı ve yönetsel bir işlemdir. İşçiler gibi işveren ile çalışma koşullarının düzenlenmesi ve ücret gibi konularda pazarlık yaparak bir sözleşme bağlayamazlar. Bununla birlikte 1961 Anayasası da

kamu görevlileri için ayrı bir yasal düzenlemenin yapılmasını öngördüğü için kamu görevlileri için özel bir yasanın çıkarılmasının daha isabetli olacağı düşünülmektedir. Hatta kamu görevlilerinin örgütlenmesi kamu görevlilerinin sahip olduğu statü dolayısı ile işçilerin ki gibi kayıtsız olamayacağı vurgusu sürekli yinelenmiştir. 274 sayılı yasa hazırlık çalışmalarında kamu kesimi ile ilgili egemen olan bakış doğrultusunda oluşturulmuştur. Bu bakış açısı kamu görevlileri sendikacılığının daha kısıtlı, işlevsiz ve statü hukukuna paralel bir yapıda olacağını sinyallerini vermiştir (Gülmez, 2002:32).

### **3.2.2 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası**

Kamu görevlilerininin 274 Sayılı Sendikalar Yasası kapsamında tutulmuş olmaları ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerininin bu hakkının özel bir yasa ile düzenlenmesi düşüncesi doğrultusunda Türkiye’de kamu görevlilerininin sendikal hakları ile ilgili ilk yasal düzenleme 1965 yılında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası ile yapılmıştır.

Kamu görevlilerininin örgütlenme sorunu işçilerden farklı olarak ele alınmış ve kamu hizmeti gören kamu görevlilerininin işçiler gibi örgütlenip aynı mücadele araçlarına sahip olamayacakları bakışı doğrultusunda bu yasa oluşturulmuştur (Şaylan, Gencay, yıl: 141)

Talas bu yasanın hazırlık çalışmalarıyla ilgili olarak oldukça sert eleştirilerde bulunmuştur. Talas’ a göre bu yasa oldukça amatör bir şekilde hazırlanmış ve alanında uzman kişilerin, bilim adamlarının işbirliğine ihtiyaç duyulmamıştır. Bu yasanın amacı Anayasanın öngördüğü yükümlülüğü yerine getirmek olmuştur. Parlemonto komisyonların da çok fazla değişikliğe uğramadan kabul edilen tasarı ile ihtiyaçlara çok fazla cevap vermeyen bir yasa ortaya çıkmıştır (Talas, 1965: 867).

624 Sayılı kanun Türk Sendikacılığı’nda kamu görevlileri sendikacılığı kavramını getirmiştir. 624 Sayılı Devlet Personeli Yasası sendika hürriyeti ile ilgili düzenlemeye de yer vermiştir. Bu açıdan kamu görevlilerininin sendikalara üye olmalarını veya üyelikten ayrılmalarını kendi serbest iradelerine bağlamıştır. ( 6/1). Hiçbir gerçek veya tüzel kişi bu konuda kamu görevlilerine herhangi bir etki ya da baskıda bulunamayacaktır ( 6/2) (Kutal,1969:184). 624 Sayılı Yasanın 6/ 1. maddesi

“Kamu hizmeti personelinin devlet personeli sendikalarına üye olmaları ve üyelikten çekilmeleri kendi serbest iradelerine bağlıdır.”

6/ 2 “Hiçbir gerçek veya tüzel kişi, bu personele, bu konuda her hangi bir etki veya baskıda bulunamaz.”

624 sayılı yasada kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleme amacı ile oluşturulurken birçok alanda kısıtlama ve yasaklama getirmiştir. Kamu görevlilerine yasaklanan faaliyetler ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının siyasi faaliyet yasağı genel bir şekilde belirtilmiştir. Kamu görevlileri sendikalarının belirli bir siyasi parti ile organik bağ kurmaları tarafsız devlet otoritesi fikriyle bağdaşmamaktadır. 14. maddede bu konu ile ilgili genel bir yasaklama söz konusudur. Ancak genel bir yasaklama hükmüne yer verilmesi ve diğer özel maddelerle yasakların ayrıntılı bir şekilde yer verilmesi ile yasaklayıcı hükümler oldukça geniş yer tutmaktadır. 14. maddenin f bendine göre kamu görevlilerinin grev kararı vermeleri ve bu yönde faaliyette bulunmaları kesinlikle yasaklanmıştır. Bunun yanı sıra aynı maddenin (1).bendinde ise kamu görevlilerinin toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakları yasaklanmıştır. Bu maddeye göre “devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar”.

Devlet Personeli Sendikaları Yasasına bir bütün olarak bakıldığında, genel olarak ihtiyatlı ve ölçülü bir tavır sergilediği söylenebilir. 7. maddesinin görüşülmesi esnasında hükümet temsilcisinin bakış açısı devletin kamu sendikalarına olan bakış açısını ortaya koymaktadır. Bu maddede kimlerin sendika üyesi olamayacakları ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Böylesi yasaklayıcı bir yaklaşımın egemen olmasının gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır.

*“ Personel sendikalarının ilk kuruluşunda biraz ihtiyatlı olmakla beraber ,basiretli bir hareket olarak telakki edilmelidir. Çünkü personel sendikaları kurulumunda bazı konularda elbette anlaşmazlık olabilir, yanlışlıklar olabilir. Bu bakımdan biraz basiretli ve ihtiyatlı hareket etmek gerekir”* (Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi,: 439)

Bu kanun tasarısı hazırlanırken , kamu görevlilerinin işçilerin sahip olduğu haklara sahip olmayacağı yapılan tartışmalarda açıkça görülmektedir. Kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olamayacakları ve grev hakkının yasaklanması gerekçesi altında yatan düşünce kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olarak çalışmaları gösterilmektedir. İşçi sendikaların uyuşmazlık çözme yöntemi olarak kullandıkları greve başvurma yolunun açıkça kamu sendikaları için mevzu bile olmayacağı belirtilmiştir (Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi, 435)

*“Bir kere işçi niteliğinden olan sendikaların toplu sözleşme ile çalıştıkları ve tabiatıyla birtakım ihtilâflarda hakeme ve nihayet greve müracaat ettikleri malûmdur. Devlet memurları sendikaları için bir kere böyle bir şey mevzu bahis değildir. Bir kere bunlar sözleşme hukukuna dayanan personel değildir. Statü hukukuna dayanan personeldir. Binaenaleyh böyle, bu gibi sözleşme ihtilâflarının mevzu bahis olmayacağı aşikârdır.”* Bu yasanın 14. Maddesi kamu görevlileri sendikalarının ve kamu görevlilerinin yapamayacağı faaliyetleri ayrıntılı şekilde düzenlemiştir. Böylesi yasaklayıcı ve sınırlandırıcı düzenlemelerin bu kanun tasarısında yer alması ve kanunlaştırılması çalışmalarındaki gerekçelerde ülkenin kendi geleneksel yapısı içinde devlete ve hükumete karşı kamu görevlilerinin karşı durma ve isyan etme gibi bir anlayışın kabul edilemeyeceği şeklinde gerekçelerle açıklanmaya çalışılmıştır. 14. Maddenin f bendi kamu görevlilerinin grev hakkını yasaklamakta I bendi ise toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını yasaklamaktadır.

Kamu görevlilerine yasaklanan ve en can alıcı haklardan birisi olan toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ile ilgili de yoğun tartışmalar meydana gelmiştir. Bu tartışmalarda 1961 Anayasasının 28. maddesinde düzenlenmiş olan toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı herkes için tanınmış bir haktır ve 28. Madde şöyle demektedir. “ Herkes önceden izin almaksızın silahsız ve saldırısız toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir.” Bu temel ilke sadece kamu düzenini korumak amacıyla kanunla sınırlandırılabilir. Kanunla yapılacak olan şey sınırlandırmaktan söz edilmektedir , yasaklamaktan değil. Oysa 14. Maddenin (i) bendi “devlet personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair istekleri açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapamazlar” demektedir (Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi:15). Anayasanın sözünü ettiği sınırlandırma ise hakkın özüne

dokunmayan bir sınırlandırmadır, ancak 14. maddedeki düzenleme bu hakkın özüne zarar veren ve bu hakkı ihlal eden bir düzenlemedir ki İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi de barışçıl toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını meşru bir hak olarak görmektedir.

Bu yasaklamaları haklı bir temele dayandırmak için farklı açıklamalar yapılırken devletin kamu görevlilerine ve örgütlenmelerine olan bakışının sığ ve temelsiz bir bakış açısı olduğu söylenebilir. Nusret Tuna ise açıklamalarında bu yasaklama ile kamu görevlilerinin devlet aleyhine yürüyüş yapması engellenmek istenilmektedir. Vatandaş toplantı ve gösteri yürüyüşü yapabilir ancak, kamu görevlisinin devlete karşı böyle bir faaliyeti devletin kendi bünyesi içinde kendisine karşı ayağa kalkma gibi bir manzara doğurmaktadır ki böyle bir durumun Anayasanın 28. Maddesi doğrultusunda sınırlandırılabilir, demektir (Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi :17). Bu durum, kamu görevlisini “özel yurttaş” olarak gören bakışın devamı niteliğindedir.

Şükrü Adal’a göre kamu görevlisi ve devlet bir bütündür. Kamu görevlilerinin parlamento aleyhine bir gösteri yürüyüşü yapmaları parlamento ile kamu görevlisi arasındaki ilişkiyi güç duruma düşüreceğini ifade etmektedir. Hatta daha ileri bir tespitte bulunarak uluslararası düzenlemelerde yer alan gösteri yürüyüşü ve toplantı yapma hakkını kamu görevlileri için bir hak olmadığı şeklinde bir değerlendirme yapmıştır. Karşıt görüş olarak bu hakkın kamu düzenini korumak için kanunla sınırlandırılabilmesi ifade edilirken, meclis tarafından kamu düzenini korumaya yönelik kanunla çıkarılmaktadır. Bu kanunlar aracılığıyla ve doğrultusunda bir hak arama yolunun kısıtlanması ya da sınırlandırılmasına imkan yoktur. Diğer türlü bir bakış açısı 1961 Anayasasının 11. Maddesinde belirtilen temel hak ve hürriyetlerin Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun bir şekilde ancak kanunla sınırlandırılır ilkesini kısıtlayan ve ihlal eden bir bakış açısı olacaktır Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi,20) .

Kamu görevlilerinin demokratik haklarını kullanması tehlikeli bir durum olarak düşünülmüş, bir baş kaldırı ya da isyanla eş tutulmuştur. Çünkü bu bakış açısında , devleti kamu görevlileri somutlaştırmaktadır. Kamu görevlilerinin

somutlaştırdığı ve sadakat borcu bulunan devlete karşı toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkı söz konusu olamaz (Gülmez, 2002:65).

Bu tartışmalar ışığında kabul edilen 624 Sayılı yasa kendisinden bekleneni gerçekleştirilmiş ,kamu görevlilerinin sendikal haklarını bir bütün olarak ele alamamıştır. Hatta kamu ve işçiler arasındaki ayrımı daha belirgin hale getiren bu yasal düzenleme kamu görevlilerinin sendikal haklarının insan haklarından bağımsız düşünülerek daha kolay ihlal edilmesine de sebep olmuştur. Sendikal hakkın özneleri olarak çalışanları benimseyen yaklaşımdan uzak olan bu yasal düzenleme Türkiye’de kamu görevlilerinin sendikal hakları ve özelinde grevi de içeren toplu eylem haklarının gelişiminin yavaş bir şekilde gerçekleşmesinin sorumlu ve günümüzdeki kamu görevlilerine bakış açısını anlamlandırmayı sağlayan yasal düzenlemelerinden birisidir. Kamu görevlileri sendikalarıyla diyalogtan kaçınan bir yaklaşım içinde olan bu yasal düzenleme ,kamu görevlilerinin karar alma süreçlerine katılmaları konusunda kapalı bir tutum sergilemiştir.

### **3.2.3 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

624 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun kabulünden beş hafta sonra 657 sayılı Devlet Personel Kanunu kabul edilmiştir. Herbiri aslında 1961 Anayasasının öngörmüş bakış açısı doğrultusunda hazırlanması istenilen ama beklentileri karşılayamayan, özgürlükçü bakış açısından uzak kamu görevlileriyle ilgili bir diğer yasal düzenleme ise 657 Sayılı Devlet Memurları kanunudur ve bu kanun 23.07.1965 tarihinde kabul edilmiştir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu hizmetlerinin görülme biçimi bir gereği olarak ve kamu görevlilerinin içinde buldukları statü gereği kamu hizmeti içinde ve dışında bazı eylem ve etkinlikleri yasaklamayı tercih etmiştir (Tayfun Akgüner, 1997:93).

Genel olarak 657 sayılı yasanın getirdiklerine bakıldığında yasaklayıcı rejimin bakış açısını devam ettirdiği söylenebilir. Bu yasa da tıpkı 624 sayılı yasa gibi kamu görevlilerine grev hakkını yasaklamıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Yasasının kamu görevlilerinin sendikal haklarını genel bir çerçeve ile değerlendirmek gerekirse şu sonuçlara ulaşıldığı söylenebilir. Öncelikle kamu görevlilerinin sendika hakkını 22. Maddesinde düzenleyen bu yasa 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası'na yollama yaparak bu hakkı tanımlamıştır.

22. maddedeki sendika kurma başlıklı madde şöyledir. “ *Devlet memurları ,özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendika ve mesleki birlikleri kurabilir ve bunlara üye olabilirler. Bu meslek teşekkülleri, özel kanundaki hükümler uyarınca mesleklerinin ve üyelerinin müşterek hak ve menfaatlerini yetkili merciler önünde ararlar.*” 657 sayılı yasaya egemen olan kamu görevliliği sendikacılığı anlayışı idare ve kamu görevlisi arasında sendikalara araçsal bir işlev yüklemekten öteye gitmemektedir. Yönetim sendikalar aracılığıyla kamu görevlilerinin eğilim ve isteklerini öğrenecektir. Bu noktada sendikaların işlevi yönetimle işbirliğin ötesi gidemeyen bir yapıda olacaktır (Gülmez,2002:76). 624 sayılı yasadan ayrılarak sendikaların üyelerinin hak ve çıkarlarının korunması ve geliştirilmesini yetkili merciler önünde arama şeklindeki bir bakış açısı ,bu yasanın daha sınırlayıcı bir düzenleme olduğunu göstermektedir. Böylece bu düzenleme kamu görevlileri sendikaları, “ yetkili merci” olarak tanımlanan kurum ve mekanizmalardan bağımsız hareket etmesini engelleyecektir.

Sendikal hakların kullanımını yetkili mercilere bağlı tutan 657 sayılı yasa kamu görevlileri için grev yasağını da öngörmüştür. 1926 yılından itibaren devam eden grev yasağı kamu görevlileri için yasal olarak da yinelenmiştir.

27. madde grev yasağını şöyle düzenlemektedir. “Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propoganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi desteklemez veya teşvik edemezler.” Bu yasaklayıcı düzenlemenin gerekçesi olarak kamu hizmetlerinin aksamasını önlemek ve 1961 Anayasasının 47. Maddesinin grev hakkını sadece işçilere tanımış olması gösterilmektedir (Özgül Özkan, 1997:51). 657 Sayılı yasa ile grev hakkı yasaklanırken toplu eylemin diğer biçimleri de yasaklanmıştır.

Türkiye’de 1961 Anayasasının desteği ile gelişen demokratik ortam dolayısıyla 1960’lı yıllar kitle hareketlerinin hızlandığı yıllar olmuştur. İfade özgürlüğü ve örgütlenme hakkı gibi demokratik ve sosyal hakların geniş kitleler tarafından kullanılmaya başlanması, ekonomik taleplerin yaygınlaşan grevlerle dile getirilmeye başlanması tutucu ve antidemokratik tepkilerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Böylece demokratik ve sosyal haklara yer veren bu anayasaya karşı bir muhalefet kampanyası başladı. 12 Mart Muhtırası ile Anayasada değişiklik yapılması için adımlar hızlandı. Anayasada yapılan değişiklikler sendikal hakları hedef alarak 1961 Anayasasının sosyal ve demokratik yapısına oldukça zarar vermiştir (Tanör,2002: 205).

### **3.2.4 1971 Anayasası Değişiklikleri**

1971 yılında Anayasada 1488 sayılı yasa ile değişiklik yapılmıştır. Değişiklikler yapılırken büyük oranda sosyal hakların özüne de dokunulmuştur. 11. madde ile ilgili değişiklik yapılmıştır. 11. Madde 1961 Anayasasında temel hak ve özgürlüklerin ancak yasa ile sınırlanabileceği ve bu sınırlamanın Anayasa’nın özüne ve ruhuna uygun bir şekilde olacağı ifade edilmekteydi. 11. Maddenin 2. fıkrası ise “ Kanun, kamu yararı, genel ahlak, kamu düzeni,sosyal adalet ve milli güvenlik gibi sebeplerle de olsa bu hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz”, denilmektedir. Bu noktada 1961 Anayasasındaki özgürlükçü bakış açısının gereği olarak yasa koyucunun sınırlama açısından yetkisiz olduğu alanı göstermektedir (Sağlam,1982:62). 11. maddenin 2. fıkrasında bu nedenlerin kaydedilmesinin hedefi, "herhangi bir hürriyetin veya genellikle hürriyetlerin Anayasaca sınırlama amaçlama belirtmek değildir. Bu fıkranın bir temel amacı vardır; o da, kanun koyucunun özgürlükleri belli nedenlerle sınırlaması söz konusu olduğu zaman, bu "sınırlamaların da bir sınırlaması" olduğunu göstermektedir. Sınırlamanın sınırı, "söz konusu hürriyetin özüdür" (Aksoy,1970:147).

11. maddenin kapsamının dar tutulması ve temel hak ve özgürlükleri zedeleyici bakış açısından daha çok koruyucu bir bakış açısına sahip olduğu söylenebilir. Oysa 1971 yılında meydana gelen değişiklikler, temel hak ve özgürlüklerin özünü zedelerken aynı zamanda sendikal hakları da büyük ölçüde zarara uğramasına sebep olmuştur.



Anayasa Mahkemesinin 1963 yılında vermiş olduğu kararlar ise Anayasa değişikliğine gidilmeden önce temel hak ve özgürlüklerle ilgili sınırlamanın getirilmek istenilmesinin adeta bir belirlisi olarak görülebilir. Mahkemin ifade özgürlüğü ile ilgili vermiş olduğu karar özünde şunu belirtmektedir: “*Sınırsız hürriyetin anarşiden başka bir şey olmadığı göz önüne alınınca 20 nci maddeye, düşünce ve kanaat hürriyeti hakkında hiçbir kayıtlama kistası konulmamış olmasını, bu hürriyeti, Anayasa'nın dayandığı temel ilkelere uygun olmak ve Anayasa'nın 11 inci maddesinde gösterilen esaslar dahilinde kalmak şartıyla; her istikamette sınırlayabilmek hususunda Anayasanın kanun koyucuya takdir hakkı tanınmış olduğu şekilde yorumlamak tabii bulunmaktadır*” (AYM,E:1963/16, K:1963/8 Karar tarihi : 8/4/1963).

Temel hak ve hürriyetlerin özü biçimindeki 11. Madde temel hak ve hürriyetlerin özü, sınırlanması ve kötüye kullanılmaması olarak değiştirilmiştir. Hangi hal ve koşullarda bu hakların sınırlandırılabilceği yasada açıkça belirtilmiştir (Uygur,1976:1039). Yapılan değişiklikler sonucunda 11. maddeye yeni bir biçim verilerek tüm temel hak ve hürriyetlerin ve devamında sosyal hakların da bu maddeye dayanılarak sınırlandırılması mümkün olmuştur (Tanör, YIL185). 11. maddede yapılan sınırlandırmaların gerekçesi olarak hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önlemek olduğu belirtilmiştir (MMTD,1971:292). Ancak hakların Anayasa aracılığı ile sınırlandırılması demokratik bir Anayasa için uygun bir yöntem değildir.

Yapılan değişiklikler ile 1961 Anayasasında egemen olan özgürlük ve bireyin devlete karşı korunması fikri tersine çevrilerek sınırlılık ve devletin bireye karşı korunmasına dönüştürülmüştür.

1971 yılında 1488 sayılı Yasa ile 1961 Anayasasında yapılan değişikliklerin amacı kamu görevlilerinin sendikal haklarını geri almak olmuştur. 46. maddedeki “*çalışanlar*” ifadesi çıkarılarak yerine “*işçiler*” ifadesi konulmuştur. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenleneceğini ifade eden 46. maddenin 2. fıkrası Anayasadan çıkarılmıştır. Bu maddenin gerekçesinin açıklaması ise şu şekildedir. “*Toplu sözleşme ,grev,lokavt gibi müesseselere, işçi niteliğinin gereği olarak yer vermeye imkan olmayan kamu hizmeti kuruluşlarının*

gerçek manada bir sendikal faaliyette bulunmaları mümkün değildir. O halde bu kuruluşların sendika olarak isimlendirilmesi herşeyden önce kavram karmaşasına sebep olmakta ve ayrıca sendika kavramının etkisiyle bu kavrama olduğundan başka bir anlam verme eğilimi ortaya çıkmaktadır” (MMTD, 1971:419). İfade edilen gerekçeye göre toplu pazarlık ve grevi de kapsayan sendikal haklar sadece işçilere özgü haklardır ve kamu görevlilerinin ise gerçek bir sendikacılık etkinliği gösteremeyeceği savunulmaktadır. Böyle bir gerekçeyle kamu görevlilerinin sendikal haklarının elinden alınmasının altındaki sebep 624 sayılı yasaya da egemen olan geleneksel memur anlayışıdır. Bu anlayışa göre kamu görevlisi işçi gibi emeğini satan kişi değil kişiliği ile devleti somutlaştıran bir varlıktır ve bu varlığın işvereni olan devlet ile çıkar çatışmasına girmesi halinde uyuşmazlık çözüm yollarına başvurması olanaklı değildir. Sendika hakkının kamu görevlilerine sağlanması ise işvereni yani devlet ile çıkar çatışmasına girdiğinde, kamu görevlilerinin sendikaları aracılığı ile barışçı ve mücadeleci uyuşmazlık çözüm yollarına başvurabilmelerinin mümkün olmasıdır. Kamu görevlisinin devlet ile savaşımı söz konusu olamaz bu savaşımındaki temel araç ise sendika olacaktır (Gülmez,1990:90). Tam da bunun yansıması olarak kamu görevlileri sendikacılığına son vermek isteyen düşünceye uygun gerekçeler kurgulanmak istenilmiştir.

Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili olarak da önemli tartışmalar yapılmıştır. Mecliste 1971 yılında Anayasada yapılacak değişiklikler ile ilgili yapılan tartışmalarda grevin devlet otoritesini zaafa uğrattığı, aslında devlet ile memur arasında bir sosyal bir sözleşme olduğu vurgulanmaktadır. Hakim olan görüşe göre otoriteyi birlikte temsil etmek gerekmektedir. İdare bir bütündür, bu idare içerisinde memur en kıymetli yeri işgal eder. Memurun, direnme hakkını isyan hakkı halinde Devlete karşı yürütmesi Devlet otoritesine zarara uğrattır. Bu durum huzursuzluklara, anarşik olaylara sebep olmuştur. Bundan da memleket büyük ölçüde zarar görmüştür (MMTD,1971:362). “Kamu görevlisinin grev hakkı yoktur ve grev hakkını elde edebilmek için boykot gibi eylemlerde bulunmuşlardır. Burada aslında kanun dışı bir eylem yapılmaktadır.” Böylece kamu görevlilerinin sendikal hakları Anayasa eliyle ortadan kaldırılmıştır. (A.Y m.119/1) Daha önce kurulmuş olan kamu görevlileri sendikalarının faaliyetlerinin sona ereceği bildirilmiştir ( Geçici md. 16/1). Ne devlet ne gerçek ya da tüzel kişiler hiçbir kurum ya da kişi temel hak ve

hürriyetlerin sınırlandırılması ya da ortadan kaldırılmasına yönelik bir çabada bulunamaz. En temel ve basit bakış açısıyla kamu görevlilerinin sendikal haklarının yok sayılması ve bu yönde bir çabaya girişilmesi devlet eliyle eşitsiz ve ayrımcı uygulamaların yapılması demektir ki yasal yollarla kamu görevlilerinin temel insan haklarından birisi olan bu hakları ortadan kaldırılmak istenilmiştir.

1971 yılında Anayasada yapılacak değişikliklerle ilgili meclisteki görüşmelerde kamu görevlilerine sendika yasağı getirilmesinin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine de uygun olduğu savını ileri sürülmüştür. Seyfi Öztürk, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin de sendika hakkının kısıtlanmasına imkan verdiğini savunmuştur( MMTD, 1971:362). Oysa İHAM'ın 11. maddesinde, toplantı gösteri ve dernek kurma özgürlüğünün silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetlerine bu hakkın kullanılmasına sınırlamalar getirilmesine engel değildir demektir. Burada bir sınırlamadan söz edilmekte yasaklamadan söz edilmemektedir. Ama Anayasada yapılan değişiklikler ile kamu görevlilerini sendikal haklarını yasaklamaya yöneliktir.

119. maddeye de eklenen yeni bir düzenleme ile “ işçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir” ve konuyla ilgili özel yasanın da Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren 6 ay içinde çıkarılacağı belirtilmiştir (Tanör, 2004: 185).

1971 de Anayasada yapılan değişiklikler birçok açıdan olumsuz ve geri bir adım olarak düşünülebilir. 1971 değişikliği sonrasında Anayasa kamu görevlilerine sendikal hakları kaldırmıştır. Grev hakkının tanındığını söylemek ise afaki bir yorum olarak kalacaktır. 119. maddeye eklenen yeni düzenleme ile kamu görevlilerine sendika kurması tümüyle yasaklanırken grev hakkının bu düzenleme ile zımnen tanınmış olabileceği söylenemez ( Aksoy, 2).

### **3.2.5 1982 Anayasa Değişikliği**

1961 Anayasasında 1971 yılı itibariyle yapılan değişiklikler yeterli olmadığı, 1961 Anayasasının özgürlükçü yapısının devlete zarar vereceği iddiaları ile yeni bir Anayasa çalışmalarına başlanılmıştır. 1982 Anayasasını doğuran asıl etken

askeri müdahale ve 3 yıldan fazla süren Askeri müdahale ve rejim olmuştur. 1982 Anayasası hazırlanırken ana düşünce ,1961 Anayasasının sağladığı özgürlüklerin anarşi ve terör yanlılarının etkisizleştirilmesine engeller çıkardığı,yürütmeyi zayıf düşürdüğü ve kuvvetler arasında çatışmaya zemin hazırladığı şeklindeydi.Bu bakış açısıyla hazırlanan 1982 Anayasası daha sert ve sarsıcıydı (Tanör, Yüzbaşıoğlu, 2001: 27).

1982 yılında Danışma Meclisi Komisyonunun<sup>42</sup> ifade ettiği gerekçe yeni bir Anayasanın nasıl olacağı hakkında ip uçları vermektedir.

*“1961 Anayasası incelendiğinde, Komisyonumuzca varılan sonuçlar, 1961 Anayasasında fert hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması ve kayıtlanması sorunu ile karşılaşmıştır. Evvela, kayıtlamanın yargıç teminatı altına alınması ilkesi benimsenmiş; fakat sınırlama sorununa gelindiği zaman, sınırlamanın 1961'i takip eden ilk yıllardan itibaren tartışılmaya başlandığı görülmüştür. Görülmüştür ki, 1965'lerden sonra Anayasanın getirdiği hak ve özgürlükler düzeninin belki boşluklarından, belki de yanlış yorumlanmasından yararlanarak memlekette her türlü fikri, her türlü fikrin propagandasını, demokrasiyi tahrip eden fikirlerin, görüşlerin de yayınlanabileceğini savunulmaya başlanmıştır. 1971'de bu eğilimi durdurmak, önlemek için yapılan tadilat da yeterli olmamıştır (Danışma Meclisi B ; 120 4,8 . 1982 O : 1:14). Komisyonun yeni bir Anayasa için isteğinin aslında 1961 Anayasası ile verilen hak ve özgürlüklerin sınırlandırılacağı yeni bir Anayasaya ihtiyaç duyulduğu açıkça belirtilmektedir.*

1982 Anayasası, 1961 Anayasasına göre sendikal hakları özgürlükçü ve demokratik bir biçimde tanımaktan çok yasaklayıcı bir yaklaşım kurgulamıştır. 1982 Anayasası temel hak ve özgürlükler ve özelinde sendikal haklarla ilgili olarak

---

<sup>42</sup> Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu üyeleri şunlardan oluşmaktadır: Anayasa Komisyonu üyeleri birçoğu öğretim üyesi olan ve TİSK eski genel sekreterinin de bulunduğu ama işçi kesiminden kimsenin bulunmadığı bir komisyondur. Orhan Aldıkaçtı( Başkan), Feyyaz Göcüklü( Başkan Vekili), Şener akyol( Sözcü),Turgut Tan( Katip),Tevfik Fikret Alpaslan, Hikmet Altuğ, Kemal Dal, Feridun Ergin, Feyzi Feyzioğlu, İhsan Göksel, Rafet İbrahimioğlu, Mümin Kavalalı, Recep Meriç, Teoman Özalp, Muammer Yazar

sınırlama temel bir ilke edinmiştir. Çalışma barışını sağlama ve üretimi artırma amacıyla aşırı tepkici ve ayrıntılı bir yasal düzenleme yapılmıştır (Gülmez, 1986 :62)

1982 Anayasası özgürlüklerin hukuk rejimi açısından genel ve aşamalı bir sınırlama sistemi getirmiştir. 1982 Anayasasında öngörülen sınırlamalar şu şekildedir. Bunlardan ilki yasamaya bütün temel hak ve özgürlükleri kısıtlama yetkisi veren 13. maddedeki “genel sınırlama hükmü”,bir diğeri temel hak ve özgürlükler kendi özel maddelerindeki özel sınırlama nedeniyle de sınırlanırlar. Üçüncüsü temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması ile ilgilidir. Ve bir diğeri ise özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması ile Anayasanın özgürlükler konusunda öngördüğü yasaklamalardır (Kaboğlu, 1989: 218).

1982 Anayasasındaki genel sınırlama ile ilgili düzenleme 13. maddede yapılmıştır. 1982 Anayasasının 13. maddesi şöyledir: “ *Temel hak ve hürriyetler ,devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün ,milli egemenliğin, Cumhuriyetin ,milli güvenliğin,kamu düzeninin ,genel asayişin ,kamu yararının ,genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.*”

13. maddede yer alan genel sınırlama sebeplerinin hepsi tüm temel hak ve özgürlükler için geçerli olduğu (f) fıkrasında belirtilmektedir. 13. maddenin gerekçesine göre “... Bu nedenlerden herhangi birisi tek başına ya da birkaçı bir arada, belli bir hak ve hürriyetin sınırlanmasına meşru gerekçe oluşturur. Eğer belli bir hak ve hürriyete mahsus olan maddede, örneğin toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme özgürlüğüne ilişkin 34. maddede olduğu gibi , o hak ve hürriyet için hiçbir sınırlama nedeni gösterilmemiş ise ,bu husus sözü edilen hak ve hürriyetin hiçbir şekilde sınırlanmayacağı anlamına gelmez” (Kaboğlu,1989:219). Danışma Meclisi de 13. maddenin gerekçesinde genel sınırlama nedenleri ile ilgili olarak bu nedenlerden herhangi birisi tek başına ya da birkaçı bir arada bulunursa , belli bir hak ve hürriyetin sınırlanması için meşru bir gerekçe oluşturur, denilmektedir (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi:129).

1982 Anayasası Danışma Meclisi Komisyonu Anayasa Tasarısının 159. maddesi memurlara ve diğer kamu görevlilerinin sendikalara ve siyasi partilere girişini yasaklamıştır. “*Memurlarla diğer kamu görevlilerinin siyasi partilere ve*

*sendikalara girememesi MADDE 159. — Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde işçi niteliği taşımayan diğer görevliler ile kamu yararına çalışan dernek veya vakıflardan özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasî partilere ve sendikalara üye olamazlar. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken' vatandaşlar arasında siyasî kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar. Bu esaslara aykırı hareket ettikleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetinden temelli çıkarılır, Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları esaslar kanunla düzenlenir. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve kamu görevlilerine doğrudan sendikal haklarını yasaklayıcı bir hüküm getiren bu madde Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş ancak daha sonra metinden çıkarılmıştır.”*

Bu tasarının maddesi ile sendika yasağı 1971 yılında yapılan değişikliği göre daha geniş kapsamlıdır. Bu maddenin gerekçesi olarak, kamu görevlilerine sendika kurma hakkının tanınmasının bugün için mümkün görülmediği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra kamu görevlilerinin meslekî menfaatlerini koruyup geliştirecek kuruluşların bağlı olacağı kuralları belirlemek kanun koyucuya bırakılmıştır (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, :55). 1971 yılında kavram karmaşasına yol açtığı gerekçesiyle kamu görevlilerine yasaklanan sendikal haklar 1982 Anayasası taslağı hazırlanırken içinde bulunduğu koşullar dolayısıyla daha da yasaklayıcı bir yaklaşım benimsemiştir.

Hatta yasaklayıcı yaklaşımda o derece ileri gidilmiştir ki sendikalara ve siyasî partilere üye olan kamu görevlilerinin 159. maddedeki hükümlere aykırı hareket edenlerin herhangi bir yargı kararına bağlı kalmaksızın kamu görevinden temelli çıkarılmaları önerilmiştir. Yargı kararının beklenmesi, idarenin elini kolunu bağlamakta ve böylece kamu görevlisinin işine son verilemediği ifade edilmiştir (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi 1982:744). Öyle ki kamu görevlilerine sendikal hakların tanınması ama grev hakkının Anayasal güvenceye altına alınmasa dahi kamu görevlilerinin yapmış olduğu eylemlerin devlete çok zarar verdiği iddia edilmiş ve şu değerlendirmelerde bulunulmuştur. “12 Eylül öncesinde, yani 1961 Anayasası önce memurlara sendika kurma hakkı tanımış ve memurlar grevsiz sendika kurma

*hakkına sahip olarak sendikalarını kurmuşlardır. Memurlar arasında bazı kı pırdamalar başladı teşkilatlar kuruldu ve arkasından TÖS çıktı, yani Türkiye Öğretmenler Sendikası. Türkiye Öğretmenler Sendikasının bu memlekete yaptığı kötülükleri henüz unutmadık. Memurlara sendikalara üye olma hakkının tanınması demek, devleti kundaklamak, yeniden yıkmakmanasını taşır. Zira sendikalara giren memurların tarafsız olması mümkün olmaz” (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982:746). En temel hak olan örgütlenme hakkı ve mzelinde grev hakkı ile ilgili olarak devletin harap olması, devletin zarar uğratılması şeklindeki fikirlerin ışığında çıkarılan 1982 Anayasasının kamu görevlileri için demokratik ve eşitlikçi bir yaklaşımı yoktur.Cahit Tutum ise meclisteki tartışmalar esnasında karşıt görüş savunmuştur ve “kamu grevlilerine sendika yasağı getirmenin oldukça talihsiz bir eylem olduğunu” belirtmiştir. Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkını ifade biçimi olarak kullandıkları protesto ve boykot gibi eylemleri kamu görevlileri için pankartlarla sokağa dökülme olarak belirten Uyguner’ e göre devlet kamu görevlilerinin yaşam düzeyini iyileştirdiği taktirde , kamu görevlilerinin sendikal haklarına ihtiyacı olmayacağını iddia etmiştir. En temel insan haklarından birisi olan örgütlenme hakkını ve bunun özelinde grevi de içeren toplu eylem hakkını Uyguner, o haktan yararlanacak kişilerin sokağa dökülmesi olarak nitelendirmiştir (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, 1982:746).*

Danışma Meclisinde kamu görevlilerinin sendikalara üye olmalarını yasaklayan ama mesleki çıkarlarını korumak amacıyla kuruluşlar urmasını öngören tasarı ile ilgili meclisteki tartışmalar 1971 yılında yapılan tartışmalara göre daha geri boyuttadır. Daha yasaklayıcı bir anlayışa üzerinde hareket eden bu tartışmalarda sendika yasağına karşı çıkan güçlü gerekçeler oluşturamamış,sendikal haklar ile demokrasi arasındaki bağlantıya vurgu yapılmamıştır. Kamu görevlileri sendikaları bu tartışmalarda anarşinin odağı, devlete karşı direnme aracı olarak nitelendirilirken amaçları devleti yıkmak ve kamu çalışanlarını sokaklara dökmek olarak nitelendirilmiştir. Kamu çalışanları devlete bağlı özel vatandaş statüsünde çalışanlardır ve onların hak ve menfaatlerini korumak sadece devlete özgü olduğu ifade edilmektedir (Gülmez,1989:124).

Danışma Meclisince kamu hizmeti görenlere sendika üye olma yasağı koyan ve mesleki çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kuruluşlar kurma hakkı tanıyan

ama bunun düzenlenmesini yasakoyucuya bırakan kural, Milli Güvenlik Konseyi tarafından metinden çıkarılmıştır. Maddenin çıkarılma gerekçesi olarak memurlara ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerine sendikaya giremeyecekleri ,toplu sözleşme hakkının sadece işçilere tanınmış bir hak olduğu ve 33. maddede dernek ve vakıflara siyaset yasağı getirilmiş olduğundan 159. madde metinden çıkarılmıştır (Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi,Cilt:7: 85).

### **3.2.6 1995 ve 2001 Anayasa Değişikliği**

1982 Anayasası 1995'te yapılan değişiklik öncesinde sendikal hakkın öznelerini sadece işçiler olarak belirlemiştir. Kamu görevlilerinin sendikalaşma hakkı açısından herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

1982 Anayasasının 54. maddesi grev hakkını sadece işçilere ve toplu iş uyuşmazlıkları çıkması halinde tanımıştır. Anayasanın gerekçesinde ,kişi yönünden grev hakkının uygulama alanı olarak neden sadece işçilerle sınırlı tutulduğu ile ilgili herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır. kamu görevlilerinin grev hakkı Danışma Meclisi'nde gündeme dahi gelmemiştir (Gülmez,2002:163).

1995 yılında ise Anayasa'da bazı değişiklikler yapılmıştır. Anayasa Komisyonu kamu görevlilerinin statü hukukuna bağlı olmaları nedeniyle toplu sözleşme hakkı tanınamayacağı ancak Türkiyenin onaylamış olduğu ILO 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin gereği olarak toplu görüşme yapma hakkından faydalanabileceklerini belirtmiştir. Anayasa Komisyonu, bu yaklaşımın doğrultusunda kamu görevlilerinin grev hakkına karşı çıkmıştır.1995 yılında yapılan değişikliklerde de kamu görevlileri yine geleneksel bakış açısı ile değerlendirilmiştir. Kısacası bu doğrultuda kamu görevlileri iş hukukunun kurallarına bağlı olamayacakları ve idare hukuku ile bağlı olacakları ve bu nedenle işçilere sağlanan hakların kamu görevlilerine sağlanamayacağı şeklindeki kamu görevlilerine geleneksel bakış açısı bu dönemde de devam ettirilmiştir (Gülmez,2002:185). Grev hakkı ile ilgili meclis tartışmalarında kamu görevlilerine grev hakkı tanınırsa işveren olan devlete de lokavt hakkı tanınması gerektiğinden söz edilmiştir. Anayasa Komisyonu sözcüsü Çoşkun Kırca hem kamu görevlisine grev hakkı tanınacak, devletin lokavt hakkı olmayacak ve böylece kamu görevlileri sahip oldukları



imtiyazlı durumun yanı sıra sendikal işçiden de daha imtiyazlı hale getirileceğini savunmuştur (Meclis Tutanakları Dergisi, 1995:392).

23/7/1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun'un çerçeve dördüncü maddesiyle; 1982 Anayasası'nın 53 üncü maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları arasına şu fıkra eklenmiştir. *"128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir"* ( Anayasa Karşılaştırma Tablosu,2011:27).

Anayasa'da 2001 yılındada sendikal haklar anlamında değişiklikler yapılmıştır. 2001 değişikliği ile ilk bakışta, sendika hakkını anayasal hak öznelerinin kapsamının ilk kez genişletilmiş olduğu düşünülebilir. Gerçekten, 51. madde değişikliği ile 1961 Anayasası'nın ilk metninde olduğu gibi, sendika hakkının hak özneleri, işçilerden çalışanlara dönüştürülmüştür. Ve 2001 değişikliği sonrasında yine 1961 Anayasası'nda olduğu gibi ve sendika hakkı açısından çalışanlar arasında ayırım gözetme ve kamu görevlileri sendikacılığı konusunda yasa koyucuya daha kısıtlı bir düzenleme yapma olanağı veren şu fıkra eklenmiştir: *"işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam,istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir,"* Kuşkusuz, sendika hakkının kişiler yönünden uygulama alanını genişleten bu değişiklik, ilkece uyum yönünden olumlu bir adımdır. Ancak, değişikliğin getirdiği çok önemli bir iyileşme olmamıştır (Gülmez,2002:257).

2001 değişikliğinde sözü edilen "*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*", kuşkusuz öncelikle "*memurlar ve diğer kamu görevlileri*"dir. Bunların "kendi aralarında" sendika kurma hakkı 1995' te anayasal güvenceye alındığına göre, 2001 değişikliğinde "*işçiler*" i "*çalışanlar*" olarak değiştirmenin ve "*işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri*" için "*hizmetin niteliği*" gerekçesiyle özel kısıtlamalar getirme olanağı tanıyarak bir düzenleme yapmanın getirdiğı bir yenilik ve sağladığı bir katkı yoktur.

Sendika hakkı üzerinde de etkileri olan genel sınırlama nedenlerine ilişkin 13. madde kaldırıldı. Sendika hakkının 51. maddede –1971 değişikliğinden beri– “işçiler” olarak tanımlanan anayasal özneleri, 1961’den 40 yıl sonra yeniden “çalışanlar” olarak değiştirilip genişletildi. Ama aynı zamanda, 40 yıl önce 1961’de olduğu gibi, “işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri”nin sendika ve üst kuruluşlar kurma alanındaki hakkının yasayla düzenlenmesi de öngörüldü. Yasa koyucunun, bu yeni anayasal öznelerin sendika hakkının “kapsam, istisna ve sınırlarını gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak” düzenleyeceği de eklendi. Böylece, aslında 6 yıl önce 1995 değişikliğiyle Anayasa’ya girmiş olan hak bir kez daha tanınmış olmuştur. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için bir yenilik söz konusu değilse de, sendika hakkının “özel bir neden”le, yani “hizmetin niteliği”ne dayanarak sınırlandırılmasına olanak tanınmış olmasını vurgulamak gerekir (Gülmez,2013: 83).

### **3.2.7 4688 Sayılı Yasa**

1965 yılında kabul edilen ve 1971 yılına kadar uygulanan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunundan sonra kamu görevlileriyle kabul edilen diğer kamu görevlileri sendikaları ile ilgili kanun 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Kanunudur. Bu yasaya genel itibariyle bakıldığında aslında 1926’dan beri süregelen yasaklayıcı rejimi sürdürdüğü söylenebilir. Kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik hiçbir düzenlemenin yer almaması da bu bakış açısından çok uzaklaşmadığını göstermektedir. Bununla birlikte 657 sayılı Devlet personeli Kanununu öngördüğü grev yasağını değiştirmeyen bir düzenleme yapmadığı için uyuşmazlık çözüm yöntemi olarak barışçıl yöntemlerin kullanılması benimsenmiştir.

4688 sayılı yasanın sendika özgürlüğünün uluslararası çalışma hukukuna ve evrensel ilkelere aykırı düşen birçok düzenleme yaptığı görülmektedir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarını bir bütün olarak ele alıp düzenleyecek olması beklenen bu yasanın ILO'nun 87,98 ve 151 sayılı sözleşmelerine uyumlu olması gerekmektedir. 87 sayılı sözleşmenin sendikal hakkı tüm çalışanlara hiçbir ayırım gözetmeme ilkesi 4688 sayılı yasada adeta tam tersi bir şekilde düzenlenmiştir. Bu noktada sendika üyesi olamayacak ve sendika kuramayacak kamu görevlileri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Oysa bu hakkın istisnaları 87 sayılı sözleşmede silahlı kuvvetler ve polislerin durumu ulusal yasal düzenlemeye bırakılmıştır. Grev hakkı ile ilgili hiçbir düzenlemeye yer vermeyen bu yasa sendika üyesi olamayacakları da kapsamlı bir şekilde düzenlemiştir. Yasanın kapsamlı bir şekilde düzenlemiş olduğu yasaklar maddelerin gerekçeleriyle çelişmektedir (Gülmez, 2001:11).

Sendika, toplu sözleşme ve grev hakkı saçayağı gibidir. Bütünsel ve bölünmez haklardır. 4688 sayılı yasa sendika hakkını tanımamasına rağmen toplu sözleşme ve grev hakkını tanımamakta dolayısıyla iç hukukun uluslar arası hukuka uyumsuzluğu ortaya çıkmaktadır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda 2012 yılında yapılan değişiklikle adı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu olarak değiştirilmiştir. Yeni kanun ile kamu görevlileri açısından en önemli değişiklik bu madde ile yapılmış ve "toplu görüşme" başlığı altında şekillenen altıncı bölüm "toplu sözleşme" halini almıştır. Bu değişiklik ile toplu sözleşme "kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar" şeklinde tanımlanmıştır. Toplu sözleşme hükümlerini, toplu sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 2 mali yıl geçerli kılmıştır (Md.18).

### 3.2.8 2004 Anayasa Değişikliği ve Türkiye'nin Uluslararası Hukuka Uyumu ya da Uyumsuzluğu

Çalışanların toplu eylem hakkı ,sendika ve toplu sözleşme hakkı ile bir bütündür ve temel hak ve özgürlükler kapsamında yer almaktadır.Uluslararası çalışma hukukunun temellerini meydana getiren uluslararası belge ve sözleşmelerde ,örgütlenme,toplu pazarlık ve grev hakkı ayrılmaz bir bütündür (Uçkan, 2013:23). Türkiye’de yasama ve yürütme organları her dönemde kamu görevlilerinin sendikal örgütlenme haklarına hep kuşku ile yaklaşmışlardır. Bu durum kamu kesimindeki örgütlenmenin geç başlamasına, kesintiye uğramasına ve uluslararası çalışma normlarının gerisinde kalmasına sebep olmuştur (Kutal, 2007:61).

Sendikal hakların uluslararası hukuk ile uyumu sağlaması ve bu noktada ulusal mevzuatın uluslararası hukuk ile oluşabilecek çatışmalarda başvurulması için Anayasa'nın 90. maddesinde 2004 yılında değişiklik yapılmıştır. 2004 yılında yapılan düzenleme öncesinde uluslararası hukukla ulusal hukukun bütünleşmesini öngörmekte ancak ulusal hukuk ve uluslararası hukuk kuralları arasında bir çatışma var olduğunda ne yapılacağı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer vermemekteydi. Gülmez’ e göre 2004 yılında yapılan bu değişiklik ile insan haklarının evrenselliği ve üstünlüğü ilkesine uygun ancak kısmi bir çözümdür. Çünkü onaylanan insan hakları sözleşmeleri ile yasalar arasında çıkabilecek kural çatışmalarının çözülmesi ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır.

Bu bağlamda kamu görevlilerinin durumuna bakıldığında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının varlığı ile ilgili ulusal yasal mevzuatta geçmişten günümüze kamu görevlilerinin lehine herhangi bir açık hüküm yoktur. Bu noktada Anayasanın 90. maddesi hareket alanı sağlamaktadır. Bu hüküm ulusal hukukta düzenlenmemiş olan bir hakkın uluslararası hukukla güvence altına alınmasını sağladığı için son derece önemli bir hükümdür. Bunun yanı sıra işçiler, sendikal hakları yasaları zorlayarak ve önceleyerek elde etmek yerine çoğunlukla yasal sınırlar ve sınırlandırmalar içinde kalarak kullanmışlardır.

Uluslararası sözleşmeler ve iç hukuk uyumuyla ilgili 1961 yılından 2004 yılına kadar çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Uluslararası sözleşmeler ile ilgili hüküm 1961

Anayasasının 65. maddesinde düzenlenmektedir.<sup>45</sup> 1982 Anayasasının 90. maddesinde bu düzenleme yer verilmiştir. Ancak 2004 yılında 90. maddenin son cümlesine bir ekleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile iç hukuk uluslararası hukuk arasındaki çatışmanın engellenmesi amaçlanılmıştır. Bu düzenleme sosyal ve sendikal haklarla ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası hükümler esas alınır. Böylece temel hak ve özgürlüklerle ilgili milletlerarası antlaşmalara kanunların üzerinde bir değer tanınmıştır. 2004 yılında yapılan düzenleme ulusal hukuk ile uluslararası hukuk arasındaki sınırı ortadan kaldıran devrim niteliğinde bir düzenleme olduğu söylenebilir (Engin, 2015:10).

Ancak Yüksek Mahkemelerin kararlarında „söz konusu milletlerarası antlaşmaların dayanak kabul edilmesi noktasında bir uyumun olmadığı söylenebilir. Örneğin Anayasa Mahkemesi her ne kadar uluslararası sözleşmeleri anayasa ile aynı kabul etse de kararlarında bu sözleşmeleri yalnızca destek ölçü normu olarak karar vermektedir. Yargıtay ise söz konusu normları gerekçe güçlendirici norm olarak kullanmaktadır.

Türkiye birçok uluslararası sözleşmeyi onaylamış olmasına karşın yasal mevzuatını uluslararası hukukun kabullerine uygun hale getirememiştir. Uluslararası hukukun oluşumuna katkı sağlayan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün denetim organlarının verdiği kararlar, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin içtihatları, Avrupa Adalet Divanının kararları incelendiğinde toplu eylem hakkı hiçbir ayırım yapılmaksızın tüm çalışanlara tanınmıştır. Kabul ettiği uluslararası sözleşmelere rağmen Türkiye kamu görevlilerinin toplu eylem hakkına yönelik ulusal mevzuatında bir düzenlemeye gitmemiştir. Avrupa Sosyal Şartı 5 ve 6. maddeleri örgütlenme ve

---

<sup>45</sup> 1961 Anayasasının 65. maddenin son hükmü: “ Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”

1982 Anayasasının 2004 yılında eklenen son cümle “ 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.”

toplu pazarlık hakkını düzenlemektedir. 6.maddede doğrudan belirtilen toplu eylem hakkı Avrupa Sosyal haklar Komitesi tarafından daha geniş bir perspektifle ele alınmıştır. Bu anlamda Komite, toplu eylem hakkının sadece sendikaya ve belli işçi gruplarına özgü bir hak olarak görülmesini eleştirmektedir.

2004 yılında değişikliğe uğrayan Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.*” Bir hakkın ulusal yasal düzenlemede yer almamış olması, o hakkın yokluğundan söz edilebileceği anlamına gelmemektedir.

İnsan haklarına ilişkin uluslararası anlaşmaların Türkiye iç hukukunda uygulanması sorunu en fazla tartışılan konulardan birisidir. İnsan hakları kişinin sadece insan olduğu için sahip olduğu, gücünü hiçbir erkten almayan ve sadece insanın doğasının ürünü olan haklardır (Çolaker, 2010:2).

Uluslararası sözleşmelerin iç hukuktaki yeri bakımından monist ve düalist yaklaşımlardan bahsetmek mümkündür. Düalist görüşe göre uluslararası hukuk ve iç hukuk birbirinden farklı ve bağımsız iki ayrı hukuk düzenidir. Geleneksel uluslar arası hukuk düalist anlayışı benimsemiştir. Dualist hukuk anlayışında, uluslar arası sözleşmelere aykırı kanun yapmama mantığının yer aldığı, bireylerin doğrudan talep haklarının olmadığı varsayılır(Engin, 2015:11). Her iki hukuk düzeninin de kaynakları farklıdır. İç hukuk düzeninde hukukun kaynağı doğrudan devletin iradesidir. Uluslar arası hukuk düzeninde ise hukukun kaynağı birden fazla devletin kaynaşan milli bir topluluk içinde oluşmakta ve birleşen ortak iradeleridir. Bununla birlikte iç hukuk ve uluslararası hukuk farklı sosyal ilişkileri düzenlemektedir. İç hukuk milli bir topluluk içinde oluşan ve adı topluluk hukuku olan devlet hukukudur.

Her devlet kendisine tabi olarak saydığı özneler arasındaki ilişkileri veya bu öznelerle kendisi arasındaki ilişkileri iç hukuk kuralları ile düzenler. Milletlerarası hukuk ise birbiriyle eşit durumdaki devletlerarasındaki ilişkileri düzenler.

Dualistlere göre bu iki hukuk düzeninin birbirinden ayrı ve bağımsızlığın doğal bir sonucu olarak uluslararası hukuk kuralları ile iç hukuk kuralları arasında

gerçek anlamda bir çatışma olamaz. Bir hukuk düzenine ait bir kural hiçbir zaman için kendiliğinden diğer düzende geçerli hale gelemez. Geçerli olması isteniyorsa, uygulanacak hukuk düzeninin kural koymaya yetkili organlarınca benimsenmesi ve o hukuk düzeninin hükmü haline getirilmesi gerekir.

Uluslararası hukukun ve iç hukukun birbiriyle çelişkiye düşmesi halinde iki yaklaşım söz konusudur: Katı dualist görüş ve modern dualist görüş. Katı dualist görüşe iki hukuk düzeninin ayrımını esas alır. Bir iç hukuk kuralı başka bir uluslararası hukuk kuralına aykırı olursa her ikisi de aynı şekilde geçerli olmaya devam eder. Ayrı ilişkileri düzenledikleri için bu iki hukuk düzeninin kuralları arasında bir ayniyet ve normlar çatışması söz konusu olamaz.

Monist görüş ise dünyada tek bir hukuk düzeni vardır. Uluslar arası hukuk ve iç hukuk bu düzenin parçalarıdır. Gerek uluslararası hukukun gerekse iç hukukun özneleri aynıdır. Aynı sahaya ve aynı şahıslara uygulanan bu iki hukuk düzeni arasında farktan söz edilemez. Bu iki hukuk düzeni tabilik ya da eşitlik ilişkisi içindedir(Tunç, [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anayargi/tunc.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anayargi/tunc.pdf)). Temel hak ve özgürlükler bakımından daha geniş yer bulan monist hukuk anlayışı demokratik ülke anayasalarında normatif hükümlerle düzenlenmektedir (Engin, 2015: 10).

2004 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden önce iç hukukta uluslar arası sözleşmelerin üstünlüğü ile ilgili açık bir hüküm bulunmamaktaydı. Anayasa'nın 90. Maddesine göre Uluslar arası sözleşmelerin Anayasaya aykırılı iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme ile uluslararası sözleşmelerin kanunlara üstün olduğu savunulmuştur.

2004 yılında yapılan değişiklikten sonra ise 90. Maddeye eklenen son cümle ile temel hak ve özgürlükler yönünden iç hukuk ve uluslararası hukuk ayrımı ortadan kaldırılarak monist hukuk anlayışı Anayasa düzeyinde benimsenmiştir (Engin, 2015: 11).

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi

dolayısıyla ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır” hükmü bazı tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

### 3.2.9 2010 Değişikliği

2010 yılında Anayasa’da önemli değişiklikler yapılmıştır. Ama yapılan bu değişiklikler 2001 yılında yapılan değişiklikler bakımından kamu görevlileri özelinde çok büyük bir farklılık göstermemektedir. Kamu görevlilerine grevsiz toplu pazarlık hakkı tanınan 53. maddede yapılan değişiklik ile özgür bir toplu pazarlık sistemi kamu görevlilerine tanınmamıştır. Bu değişiklik ile Anayasanın 53. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir. 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun’un çerçeve 6 ncı maddesiyle;

1982 Anayasasının 53 üncü maddesinin başlığı “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” olarak değiştirilmiştir. Üçüncü ve dördüncü fıkraları yürürlükten kaldırılmış ve maddeye şu fıkralar eklenmiştir:

*Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.*

Nihai kararı yine Kamu Hakem Kurulu verecektir. Değişen şey özünde toplu görüşme mekanizmasının adının toplu sözleşme olarak evrilmesidir. Ancak yapılan bu yasal düzenleme ile ilgili olarak temel noktada söylenecek şey şudur ki kamu görevlileri için sendikal hakların bütünselliğinin sağlandığını söylemek mümkün değildir çünkü kamu görevlilerine grev hakkının tanınması ile ilgili herhangi bir düzenleme bu yılda meydana gelmemiştir.

Türkiye’de sendikal haklara ilişkin en kapsamlı çalışma 2010 yılında Anayasa’da meydana gelen değişikliklerdir. 2010 değişiklikleri ile Anayasa’nın 53. Maddesinde değişiklik meydana getirilerek kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Ancak bu değişiklik kamu görevlilerine grev hakkından yoksun



birakıldığı farklı bir söylemdir. Meydana gelen bu değişiklik ile grev hakkında yoksun bırakılan kamu görevlilerine zorunlu tahkime başvurmayı gerektiren üstü kapalı bir grev yasağı sistemini öngörmektedir. Kamu görevlilerinin toplu sözleşme sürecinde uyuşmazlıkların çözümünde başvurulacak ve nihai kararı verecek makam Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'dur. Kurul kararları kesin hüküm taşımakta ve zorunlu tahkim grev yasağının farklı bir söylem biçimidir (Çelik, 2014:298). Uluslar arası hukuk ile iç hukuk ilişkisi uzun yıllar boyunca tartışma konusu olmuştur.

ILO'ya göre 2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik kamu görevlileri için esasında kökten bir değişim ve düzenleme getirmemiştir. Yasa'nın 2005 'teki yasa ile aynı olduğu Aplikasyon Komitesi'nce belirtilirken hükümetin Uzmanlar Komitesi'nin yıllardır 87 ve 98 sayılı sözleşmeye uyum temelinde istediği düzenlemeleri yapma konusunda bir eylem planına sahip olmadığı vurgusunu yapmıştır ( ILC,2011,Individual Cases, 101th Session). Hükümet ILO tavsiyelerine uyma konusunda bir direnç göstermektedir.

### **3.3 Ulusal Yargı Kararlarında Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı**

1961 Anayasasının sendikal hakları tüm çalışanlara tanıdığı dönemde uluslararası çalışma normlarına uyumsuzluk açısından en az sorunun yaşandığı dönem olmuştur, ancak görece olarak uluslararası normlara daha uyumlu olan bu süreç 1971 yılında yapılan değişiklikler 12 Eylül sürecinin ürünü olan daha kısıtlayıcı olan 1982 Anayasası ile ve daha sonraki yapılan yasal düzenlemelerde daha uyumsuz ve sorunlu bir sürece girmiştir.

Türkiye'de toplu sözleşme ve grev hakkı Anayasal düzlemde sadece işçilere tanınmıştır. Anayasa'da kamu görevlilerinin grev hakkına sahip olduklarına dair olumlu ya da olumsuz bir hüküm yer almamaktadır. Ulusal mevzuatta kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay kararları bu bölümde ele alınacaktır.

### 3.3.1 Danıştay Kararları

Danıştay, idare mahkemelerince verilen ve kanunun başka yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme (temyiz) merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.

1979 yılında meydana gelen olayda nedeni araştırılmaksızın sadece derse girilmemiş olmanın grev olarak nitelendirilemeyeceği Danıştay tarafından karara bağlanmıştır. Öğretmen 24.12. 1979 tarihinde derse girmemesi sebebiyle kendisine iki ay süreyle görevden çıkarma cezası verilmiştir. Bunu üzerine İl Milli Eğitim Disiplin Kuruluna kararın iptal edilmesi için dava açılmıştır.

Dava konusu disiplin cezası 657 sayılı yasanın 125.maddesinin (D) bendi (b) fıkrası hükmüne dayanılarak verilmiştir. 125. maddenin d bendi be fıkrası ile 657 sayılı , Devlet Memurları Kanunu ile öngörülen "grev yasağı" kapsamına giren eylemleri yapmak fiilin geçici olarak görevden çıkarma cezasını gerektirdiği hükme bağlanmıştır.

Olay anında yürürlükte bulunan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 17.maddesinde grev "İşçilerin topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyeti durdurma veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacıyla aralarında anlaşarak veya hut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmaları" şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bir eylemin grev olarak nitelendirilebilmesi; eylemin işçiler tarafından ve işverenle olan ilişkilerinde ekonomik ve sosyal durumlarını korumak veya kendi yararlarına düzeltmek amacıyla yapılmış olması ve ayrıca işçilerin bu amaçla aralarında anlaşarak veya bir teşekkülün kararına uyarak işi durdurmaları veya önemli ölçüde aksatmaları koşullarının birlikte bulunmasını gerektirmektedir. Davalı idare, davacının eylemini, il dahilinde diğer okullarda da aynı eylemin aynı anda meydana gelmiş olması karşısında toplu bir anlaşma veya bir kuruluş kararına dayalı olduğunu kabul ederek grev şeklinde nitelendirmektedir. Oysa bu nitelendirme gerek davacının işçi, idarenin de işveren statüsünde olmaması, gerekse eylemin davacı ile idare

arasındaki ilişkilerde ekonomik ve sosyal durumun korunması veya davacı yararına düzeltilmesi gibi bir amaca yönelik bulunmaması nedeniyle yukarıda belirtilen grev tanımı karşısında yerinde değildir. Bu itibarla davacının belirtilen tarihte derse girmemiş veya ders yapmamış olması grev niteliğini taşımamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, derse girmemenin nedeni ve bu nedenin bir disiplin cezasını gerektirip gerektirmediği hususu araştırılmaksızın derse girilmemiş olmasının doğrudan doğruya grev olarak nitelendirilmesi yolundaki dava konusu işlem yasaya uygun bulunmadığından iptaline karar verildi( Yargıtay 12 Daire, K:201, E:,381, Karar Tarihi:13.02.1985).

Bağlı olduğu sendikanın almış olduğu karara uyarak 26.05.2010 tarihinde greve katılan öğretmen hakkında 657 sayılı Yasa'nın 125. maddesi gereğince kınama cezası ile cezalandırılması isenilmiştir. Bunun üzerine bu kararın iptali talebiyle dava açılmıştır. Ancak idare mahkemesi verilen cezanın hukuka aykırı olmadığını belirterek davacı öğretmenin talebini reddetmiştir. İdare Mahkemesi bu vermiş olduğu kararın gerekçesinde , öğretmenin bir günlük derse girmeyişinin anayasal bir hak olan eğitim öğretim hakkını ihlal ettiği gerekçesinden hareketle öğretmenin mazeretsiz ve kabul edilebilecek bir gerekçesi olmadan derse girmemesi dolayısıyla verilen ceza hukuka aykırı bulunmamıştır.

Bu karar Danıştay'ın 12. Dairesi temyiz incelemesi sonucunda ,sendika kararına uyarak öğretmenin işe gelmemesi sendikal faaliyet kapsamında bir eylemdir. İşe gelmeme eyleminin mazareti sendikal faaliyettir. Dolayısı ile 657 sayılı yasanın 125. maddesi gereğince mazeretsiz işe gelmemek sayılmamakta ve bu bir disiplin suçu sayılmaması dolayısıyla birinci derece mahkemesinin kararının bozulmasına karar vermiştir ( Danıştay Esas No: 2013/4031, Karar No:2014/975).

İdare Mahkemesince, öğretmen olan davacının, 21.12.2011 tarihinde hukuken geçerli bir mazereti olmaksızın göreve gelmediği ve bu yüzden temel haklardan olan eğitim ve öğretim hizmetinin aksamasına sebep olması yüzünden disiplin cezası verilmesi yolunda tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu sonucuna varılarak davanın reddine kararı verilmiştir.

Davacı tarafından, Mahkeme kararının hukuka aykırı olduğu, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ve konuya ilişkin geçmiş Danıştay kararlarının göz önünde bulundurulmadığı ileri sürülerek temyizen incelenip bozulması istenilmektedir.

657 sayılı Yasanın 125/C-b maddesinde, özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek fiili aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90.maddesinin son fıkrasında; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 07/05/2004 – 5170 S.K./7.mad) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşmahükümleri esas alınır." hükmü yer almıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü" nün düzenlendiği 11.maddesinde; herkesin asayişini bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu, bu hakların kullanılmasının, demokratik toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilceği, bu maddenin, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel olmadığı kuralına yer verilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 15/09/2009 tarihli, Kaya ve Seyhan - Türkiye kararında (application no. 30946/04); Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere, 11/12/2003 tarihinde KESK'in çağırısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları 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 » tekâbül etmediği ve bu nedenle « demokratik bir

toplumda gerekli » olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada, başvuranların AİHS'nin 11. maddesi anlamında gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11.maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Bu durumda, davacının, sendikal faaliyet gereği, 21.12.2011 tarihinde göreve gelmeme eyleminin özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek fiili kapsamında değerlendirilemeyeceği ve sendikal faaliyet kapsamında bir gün göreve gelmemek fiilinin mazeret olarak kabulü gerektiğinden, disiplin suçu teşkil etmeyen eylem nedeniyle davacıya 657 sayılı Kanun'un 125/C-b maddesi uyarınca aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin dava konusu işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmış olup aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir (Danıstay Dergisi,2014:16-18) Esas No : 2013/5972 Karar No : 2013/9647

Türk Tabipler Birliği ve Sağlık Emekçileri Sendikası'nın almış olduğu karara bağlı olarak 14.03.2007 tarihinde eyleme katılan eğitim ve araştırma hastanesinde çalışan hemşire hakkında izinsiz olarak görev yerini terkettiği gerekçesi ile soruşturma açılmıştır. Bu soruşturma sonucunda 657 sayılı Devlet memurları Yasası 125. madde /A-b uyarınca uyarı cezası verilmesine karar verilmiştir. Bu kararın iptali istemiyle hakkında soruşturma açılan hemşire tarafından İdare Mahkemesine dava açılmıştır.

İdare Mahkemesinin vermiş olduğu karar hala ulusal mevzuat tarafından kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının benimsenmemiş olduğunun en açık örneğidir. Kararın gerekçesi hala geleneksel kamu görevlisi devlet bakış açısını yani devletin en büyük işveren olduğu kamu görevlisinin de devlet adına hizmetleri görmekle yükümlü olduğu ve grev ve diğer toplu eylemlerde bulunmasının devlete karşı isyan anlamına geldiği bakış açısını yansıtmaktadır.

İdare mahkemesinin vermiş olduğu karar şu şekildedir. iç hukukta kamu görevlileri için grev hakkı düzenlenmemiştir ve grev hakkının kullanılmasının idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesine ters düştüğü belirtilmektedir. Bu yüzden bir günlük iş bırakma eylemine katılan davacının disiplin cezası verilmesi uluslararası sözleşmeler kapsamında ise ölçülülük ilkesini ihlal

etmediği ifade edilmiştir. Ve aynı zamanda bu durum örgütlenme özgürlüğü ilkesinin temelini etkilemeyeceği vurgusu yapılarak verilen cezanın hukukua uygun olduğu belirtilmiştir.Bu sonuç üzerine davanın temyizi için Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay ise 16.09.2015 tarihinde vermiş olduğu kararında aralarında davacını da bulunduğu birçok sağlık personelinin ,bağlı oldukları sendikanın almış olduğu karar doğrultusunda çalıştıkları hastanenin bahçesinde toplanarak basın açıklaması yaptıkları ve bu süre zarfında çalışmalarına ara verdikleri anlaşılmıştır.Bu durumda, meslekle ve çalışma hayatıyla ilgili sorunları paylaşmak ve kamuoyuna duyurmak amacıyla sendika öncülüğünde yapılan bir yeleme kamu görevlilerinin katılmış olması kabul edilebilir bir mazeret olduğu düşüncesinden hareketle davacının uyarıma cezası ile cezalandırılmasının hukuka uygun olmadığı kararına varılmıştır. (Danıştay 12. Dairesi , E:2012/11297 K. 2015/4815 T. 16.9.2015).

İdare Mahkemesince; sendikalara kamu görevlilerinin mesaiye gitmesini ve görev yapmasını engelleyecek biçimde karar alma ve faaliyette bulunma yetkisi tanınmadığı, davacının sendikanın yasal olmayan çağrısına uymak suretiyle görevini haklı ve zorlayıcı bir sebep olmaksızın yerine getirmediğinin sabit olduğu, eylemin karşılığı olarak tesis edilen dava konusu disiplin cezasında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

Davacı tarafından, mahkeme kararının hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek temyizen incelenip bozulması istenilmektedir.

TCDD Personel Yönetmeliği'nin 100/5 maddesinde; "Kanun, tüzük, yönetmelik, karar, talimat ve emirlerde yazılı olan görevleri haklı veya zorlayıcı bir sebep olmaksızın yerine getirmemek veya eksik olarak yerine getirmek veya mevzuatın uygulanmasını zorunlu kıldığı hususları yapmamak veya yasakladığı işleri yapmak" fiilini işleyenlere aylıktan kesme cezası verileceği, bu yüzden Kuruluş zararı meydana gelmişse bir üst derece ceza verileceği, 105. maddesinde de; personele verilecek cezalarda ilgili personelin geçmiş hizmetleri sırasındaki olumlu çalışmaları, iyi veya çok iyi derecede sicil almış olması veya olayın meydana geliş nedenlerini dikkate alarak, hafifletici sebeplerin varlığına kanaat getirdikleri takdirde

her olayda bu sebepler belirtilmek suretiyle bir aşağı dereceden ceza verebileceği yer almıştır.

Dava dosyasının incelenmesinden; TCDD Üçüncü Bölge Müdürlüğü bünyesinde görev yapan davacının, üyesi olduğu sendikanın almış olduğu karar üzerine 15-16/12/2009 tarihlerinde yurt çapında uygulanan iş bırakma eylemine katıldığı, hakkında yapılan soruşturma sonucu, TCDD Personel Yönetmeliğinin 100/5 maddesi uyarınca eylemin aylıktan kesme cezası ile cezalandırılması öngörölmüş ise de alt ceza uygulamasına gidilerek 30.09.2011 tarih ve 2011/39 sayılı işlem ile "kınama" cezası ile cezalandırıldığı anılan işlemin iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 51. maddesinde; "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." hükmüne yer verilmiş olup, 657 sayılı Kanun'un 22. maddesinde "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler" hükmü yer almaktadır.

Öte yandan, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." hükmüne yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin dernek kurma ve toplantı özgürlüğü'nün düzenlendiği 11.maddesinde; "herkesin asayişi bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu, bu hakların kullanılmasının,

demokratik toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilceği, bu maddenin, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel olmadığı" kuralına yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 15/09/2009 tarihli, Kaya ve Seyhan - Türkiye kararında (application no. 30946/04); Eğitim-Sen üyesi öğretmenlere, 11/12/2003 tarihinde KESK'in çağrısına uyararak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları 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 » tekâbül etmediği ve bu nedenle « demokratik bir toplumda gerekli » olmadığı sonucuna varmış, bunun sonucu olarak, bu davada, başvuranların AİHS'nin 11. maddesi anlamında gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Bakılan davada, davacının üyesi bulunduğu sendikanın almış olduğu karar uyarınca gerçekleşen iş bırakma eyleminin sendikal faaliyet kapsamında bir fiil olarak kabulü gerekeceğinden, davacıya TCDD Personel Yönetmeliği'nin 100/5 maddesi maddesi uyarınca disiplin cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık ve bu işleme karşı açılan davanın reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulü ile Mahkeme kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın İdare Mahkemesine gönderilmesine karar verilmiştir.(Danıştay 12 Hukuk Daire Başkanlığı



Siirt'te sınıf öğretmeni olarak görev yapan öğretmen 25. 11. 2009 tarihinde , Tekel İşçileri grevine destek amacıyla yapılan bir günlük eyleme katılmıştır. Öğretmenin mazeretsiz olarak işe gitmediği gerekçesiyle maaştan 1/30 oranında kesme cezası istenilmiştir. Ancak istenilen bu ceza öğretmenin geçmişte iyi sicili olduğundan kına cezası ile dönüştürülmesine istenilmiştir.

İdare mahkemesi ise vermiş olduğu kararında şu noktalar üzerinde durmuştur. İdare Mahkemesinin karar gerekçesine göre sendikal faaliyetlerin yerine getirilmesi diğer Anayasal bir hak olan eğitim ve öğretim hakkının engellenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu yüzden bu eylemin, sendikal eyleme ilişkin sınırları aştığı ve bir hakkın kullanılmasının diğer bir hakka zarar vermemesine ilişkin temel hukuk kuralına aykırılık taşımaktadır. Bu yüzden öğretmenin sendikal faaliyet nedeniyle bir gün okula gitmemesi yasal bir mazeret olarak görülmemektedir. Öğretmenin disiplin cezası ile cezalandırılmasında İdare Mahkemesi tarafından herhangi bir hukuka aykırılık görülmeyerek davanın reddine karar vermiştir.

Bunun üzerine öğretmen kararın hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle temyiz talebinde bulunmuştur. Danıştay 12. Dairesi'nin 28.11.2016 tarihinde 2012/10829 Karar numarası ile vermiş olduğu kararında idare mahkemesinin vermiş olduğu kararın bozulmasını istemiştir. Gerekçe olarak ise şunları belirtmiştir. Danıştay kararında, Anayasa'nın 51. maddesinde çalışanların sendika kurma hakkının var olduğu vurgusunu yaparken kamu görevlilerinin ise 657 sayılı yasanın 22. maddesi uyarınca kamu görevlilerinin de sendika hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. Anayasanın 90. maddesi uyarınca bağlı olduğumuz uluslararası hukuk kuralları uyarınca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 11. maddesi referans gösterilmiştir. Bununla birlikte Danıştay kararında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15.09.2009 tarihli Kaya ve Seyhan davasını da emsal olarak göstermiştir. Bu davada bir günlük ulusal eyleme katılan ve görev gelmeyen öğretmenlerin disiplin cezası verilmesi ,sendika üyelerinin yasal bir greve katılma ya da herhangi bir toplu eyleme katılmaktan vazgeçirecek nitelikte olduğu için verilen disiplin cezası acil bir sosyal ihtiyaca karşılık gelmemektedir. Avrupa İnsan hakları

Mahkemesi başvuranların gösteri ve yürüyüş yapma haklarının orantısız olarak çiğnendiği ve 11. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir. ve Danıştay 12. Dairesi de kararını bu yönde şekillendirmiştir. Buna göre bir davacının üyesi bulunduğu sendikanın ve sendikanın bağlı olduğu konfederalyonun aldığı karar uyarınca işe gelmeme eylemi sendikal faaliyet kapsamında bir eylemdir. Bu eylem özürsüz işe gelmeme olarak değerlendirilemeyecektir. Bu yüzden bu hukuki işlemde hukuka uygunluk bulunmadığından idare mahkemesinin vermiş olduğu karar isabetli bulunmamıştır. ( Danıştay 12. Daire, Esas No:2012/10829, Karar No: 2016/345

Danıştay'ın kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili olumlu kararlarının yanı sıra olumsuz kararları da bulunmaktadır. Danıştay'ın kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu kararlarında bir bütünlük olduğunu söylemek güçtür.

### **3.3.2 Yargıtay Kararları**

Adli yargı kolunun üst derece (kontrol) mahkemesi Yargıtay'dır. Yargıtay, Anayasanın 154. maddesine göre, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir (Gözler,1998:117).Yargıtay Genel Kurul kararları ilk derece mahkemelerini bağlamakta, yani onlar için uyulması zorunlu hukuk kuralı halini almaktadır. Bu bağlılık, yalnızca inceleme konusu olan dava için geçerlidir. Daha sonraki benzer davalarda, Yargıtay Genel Kurullarının (hukuk ve ceza) kararlarına, Yargıtay Dairesi dahil, mahkemelerce uyma zorunluluğu yoktur.

Yargıtay'ın kamu görevlilerin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili farklı kararları vardır. Bazı karalarında kamu görevlilerinin sendikalarının kurulmasını reddederken bazı kararlarda kamu görevlilerinin grev hakkını tümüyle yok sayan kararlar verdiği de görülmüştür.

28.05.1990 tarihinde Eğitim İş Kolu Kamu Görevlileri Sendikası adı altında kurulmak istenen sendika hakkında Ankara İş Mahkemesi tarafından dava açılmıştır. İş Mahkemesi bu talebi HUMK'da aranan şartları taşımadığı gerekçesiyle bu talebin göz önüne alınmasına mahal bulunmadığına karar vermiştir. Bunun üzerine kararın temyiz edilmesi sonucunda Yargıtay 9. Hukuk Dairesi şöyle bir karar vermiştir.

Kamu görevlileri tarafından kurulan kurulan bir kuruluşun 2821 sayılı yasa anlamında bir sendika sayılamayacağı belirtilmiştir.

Yargıtay karayollarında çalışan kamu görevlisi Necmettin Göksu ve arkadaşlarının yapmış oldukları iş bırakma eylemi sonucu sebep oldukları zararın tazmini istenilmektedir. Yargıtay tarafından yapılan inceleme sonucunda verilen kararın hukuka uygun olduğu kararına 09.07.2003 tarihinde varılmıştır (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi,E.2002/14908, K.2003/9102).

Yargıtay Ceza Genel Kurulu 2000 yılında vermiş olduğu karar şu şekildedir. PTT müdürlüğünde kamu görevlisi olarak çalışan ve KESK' e bağlı Haber-Sen üyesi sanıklar sendikalarının almış olduğu karara bağlı olarak işyerine geldikleri halde 8.30 ile 11.00 arasında görevlerini yapmadıkları iddia edilerek haklarında dava açılmıştır. Eyleme katılan kamu görevlilerinin 22.05.1997 tarihinde Türk Ceza Kanununun 236/1<sup>46</sup>. maddesi ve 647 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince 1.500.000 lira ağır para cezası ve 3 ay memuriyetten yasaklanma cezası ile cezalandırılmalarına Beyoğlu 8. Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından karar verilmiştir. Davanın temyiz talebi üzerine Yargıtay 4. Daire tarafından sendikal hakların kamu hizmetini aksatmayacak şekilde kullanılması gerektiği kararına varmıştır.

---

<sup>46</sup> Ceza Kanunu 236/1 “Memurlardan veya işçi niteliğini taşımayan kamu hizmeti görevlilerinden üç veya daha fazla kimse aldıkları karar gereğince kanun hükümlerine aykırı olarak, memuriyetlerini terk eder veya vazifelerine gelmezlerse veya vazifelerine gelip de görevlerini geçici de olsa kısmen veya tamamen yapmazlar yahut yavaşlatırlarsa her biri hakkında dört aydan bir yıla kadar hapis ve ikibin liradan onbin liraya kadar ağır para cezasıyla birlikte muvakkaten veya müebbeten memuriyetten mahrumiyet cezası da hükmolunur.

Başkaları tarafından alınan karara veya yayınlanan bildirilere uyarak yukarıdaki fıkrada yazılı fiilleri işleyen memurlara ve işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine de aynı ceza hükmolunur.

Bu maddedeki eylemler dernek veya meslek kuruluşları yöneticilerinin bu yönde aldıkları karar veya yayınladıkları bildirimler üzerine vuku bulmuşsa, bu kararı alan veya bildiriye yayınlayanlara bir yıldan üç yıla kadar hapis ve üçbin liradan onbin liraya kadar ağır para cezası verilir. Fail memur ise müebbeten memuriyetten mahrumiyet cezasına da hükmolunur.

### 3.3.3 Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi geçmişte kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili olumsuz doğrultuda vermiş olduğu kararlar bulunsa da son iki yılda olumlu ve önemli kararlar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. Bu kararlar, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar. Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. Bu mahkemenin kararları geriye yürümez. Ayrıca mahkemenin aldığı diğer tüm kararlar Resmi Gazete’de yayımlanır ve yayımlandıkları günden itibaren hukukun bağlayıcı esas kaynakları arasında sayılabilir. Anayasa Mahkemesi’nde anayasa değişiklikleri yalnızca şekil olarak denetlenir.

Anayasa Mahkemesi verdiği kararlarda uluslararası hukuku da göz önüne bulundurmaktadır. Verilen kararlarda İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi hükümlerini de göz önünde bulundurulmaktadır, ancak her kararda uluslararası hukuk ile olan bağı önceleyen bir bakış açısının olduğu söylenemez. . 90. madde de 2004 öncesi yapılan değişiklik öncesinde yapmış olduğu yasallık ve anayasallık denetimlerinde bir hükmün İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nde düzenlenen bir hükme aykırı olması dolayısı ile iptal etmediği de görülmüştür. Örneğin 21.11.2007 tarihinde verdiği kararında kamu görevlileri için kamu görevlilerine hangi hallerde uyarı ve kınama cezalarının verileceğini belirlemiş olan 125. maddenin ve Disiplin amirleri tarafından verilen uyarı ve kınama cezalarına karşı itirazın bir üst disiplin amirine ya da disiplin kuruluna yapılabileceğini belirten 135. maddenin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile yapılan başvuruyu Anayasa Mahkemesi reddetmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, E:2002/169, K::2007/88, Karar Tarihi:21.11.2007).

Anayasa’nın 36. maddesinde genel olarak hak arama özgürlüğünü, 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu düzenleyen Anayasa koyucu, Anayasa’nın 129. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerine verilecek disiplin cezalarının yargısal denetimine ilişkin bir istisna getirmiştir. Böylece, uyarı ve kınama cezalarıyla yargı denetimi dışında olduğu belirtilmiştir. İtiraz konusu yasa kuralları ile Devlet memurlarına verilen uyarı ve kınama cezaları, Anayasa’da yer alan hükme ve Anayasa koyucunun bu yöndeki iradesine uygun olarak yargı denetimi dışında tutulduğundan söz konusu kuralların

Anayasa'ya aykırılığından söz edilemeyeceği vurgusu yapılmıştır. Ancak bu karar daha sonra İnsan hakları Avrupa Mahkemesi'ne yapılan başvuru sonucunda İHAS'ın 11. maddesinin ihlal edilmiş olduğu kararına varılmıştır.

1961 Anayasasının yürürlükte olduğu yıllarda Anayasa mahkemesinin 1969 yılında vermiş olduğu bir kararda ,grevin tarafı olarak sadece işçilerin olduğu belirtilmiştir. Verilen kararda 1961 Anayasasını 47. maddesine dayanılarak mahkeme şöyle bir karar vermiştir. “ Anayasa grevi memurlar için bir hak olarak teminat altına almamıştır. ,bu konuda kanun koyucuya ödev yükleyen bir hüküm koymamıştır. Bu gerekçeyle 657 sayılı yasanın kamu görevlilerinin grevi yasaklayan hükmünün Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır (AYM ,E.1969/68). Kamu görevlilerinin grev hakkını reddeden bu mahkeme kararının ayrıntısı şu şekildedir. Çerkezköy Asliye Ceza Mahkemesi tarafından konu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Sanık olarak hakkında dava açılan kamu görevlisi, öğretmenler boykotunu över nitelikte ifadelerde bulunduğu ve öğretmenleri greve teşvik ettiği gerekçesi ile Cumhuriyet savcılığı tarafından dava açılmıştır. Savcılık tarafından açılan davada sanığın Türkiye Öğretmen Sendikası'nın grev teşebbüs ve faaliyetlerini açıkça övdüğü ve öğretmenleri grev yapmaya açıkça teşvik ettiği gerekçesi ile Türk Ceza Kanunu'nun 311, 312<sup>47</sup> maddeleri uyarınca cezalandırılması

---

<sup>47</sup> Ceza Kanunu Madde 311:Yasama Organına Karşı Suç “(1) Cebir ve şiddet kullanarak Türkiye Büyük Millet Meclisini ortadan kaldırmaya veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevlerini kısmen veya tamamen yapmasını engellemeye teşebbüs edenler ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasıyla cezalandırılırlar.

(2) Bu suçun işlenmesi sırasında başka suçların işlenmesi hâlinde, ayrıca bu suçlardan dolayı ilgili hükümlere göre cezaya hükmolunur.”

Ceza Kanunu Madde 312: Hükümete Karşı Suç

“(1) Cebir ve şiddet kullanarak Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetini ortadan kaldırmaya veya görevlerini yapmasını kısmen veya tamamen engellemeye teşebbüs eden kimseye ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası verilir.

(2) Bu suçun işlenmesi sırasında başka suçların işlenmesi hâlinde, ayrıca bu suçlardan dolayı ilgili hükümlere göre cezaya hükmolunur.

istenilmiştir. İtiraza başvuran mahkeme gerekçesinde şu noktalara vurgu yapmıştır. “ Anayasa’da geçen işçi ve işveren kavramları geniş kavramlardır. 47. maddede memur işçi ayrımının bulunduğu iddiası kabul edilemez. Anayasanın 46/2. maddesinde işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Burada işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun olduklarına dair bir düzenleme de bulunmamaktadır. Anayasa’nın 46/2 maddesi sendikal hak ve özgürlüğü kısıtlamamaktadır. Eğer kısıtlamış olduğu vasıyılırsa sendikal hak ve özgürlükler yok sayılacaktır ve bu durum da sosyal devlet ilkesini savunan 1961 Anayasasının mantığına aykırı bir durum olacaktır. Anayasanın 2,46. ve 47. maddesinin kamu görevlilerinin korumasız, hukuki silahsız kalmasını öngörmediği bir gerçektir. Bu açıdan 657 sayılı yasanın kamu görevlilerine grevi yasaklayan 27. maddesi, 624 sayılı yasanın 14/f maddesi ile 22. ve 23. maddede yer alan yasakların aslında Anayasaya aykırı olduğu” belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin 1969 yılında kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili vermiş olduğu kararında, kamu görevlilerinin grev hakkının olmadığını vurgulamıştır. 657 sayılı yasanın 27. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu iddiası ,mahkeme tarafından şu şekilde reddedilmiştir. 657 sayılı yasanın 27. maddesinde yer alan grev yasağı kamu hizmetlerinin aksamamsını sağlamak için konulmuştur. Anayasa'nın memurlarla ilgili hükümleri arasında memurlara grev hakkı tanıyan ya da bu konuda kanun koyucuyu bağlayan bir hüküm yoktur (Anayasa Kararları Dergisi, 1991:375). Anayasa grevi işçiler için, kullanılması kanuni bir düzenlemeye bağlı bir temel hak olarak kabul etmiş ve bu düzenlemeyi yapmak ödevini kanun koyucuya yüklemiş ise de, memurlar için grevi bir hak olarak teminat altına almamış ve kamun koyucuya bu konuda ödev yükleyen bir hüküm koymamıştır (Anayasa Kararları Dergisi:1991:389). Anayasa mahkemesine göre, memurlar için de grev hakkının temel haklar kapsamında düşünülmesi tutarsız bir değerlendirmedir. 657 sayılı yasanın 27. maddesinde kamu görevlilerine grevin yasaklanması ifade özgürlüğünün zedelenmesi anlamına gelmemektedir. Mahkeme tarafından Anayasa'da memurlar için grev hakkının tanınmamış olması, kanun koyucunun grevi yasaklayan bir hüküm getirmesine engel olamayacağı vurgusu yapılmıştır (Anayasa Kararları Dergisi:1991:390). Anayasa Mahkemesi’ne göre Anayasa'da grev işçiler

için bir temel hak olarak tanınmış olup işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerine grev bir temel hak olarak tanınmadığından, bunların kuracakları meslekî teşekküllerin bu yoldaki davranışlarının önlenmesinde de Anayasa'ya aykırılık olmadığı belirtilmiştir (Anayasa Kararları Dergisi,1991:391)

Anayasa mahkemesinin 1970/3 esas numaralı kararı da kamu görevlilerine grev hakkının yasaklayıcı hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığı yönünde kararını vermiştir. Bu olayda dava açılan kişi ilköğretmeni ve Gümüşhane İlkokul Öğretmenleri Gümüşhane Şubesi yönetim kurulu başkanıdır. Kamu görevlisi olarak çalışan bu kişiye yöneltilen suçlamalar sendika genel merkezinin bojkot çağrısına uyma,çeşitli şekillerde bojkot destekleyici davranışlarda bulunması suçu ile 624 sayılı yasanın 22. maddesi uyarınca cezalandırılması isteği ile dava açılmıştır. Açılan davanın 16.01.1970 tarihli ilk toplantısında 624 sayılı yasanın 14. maddesinin Anayasanın 2, 11,46 ve 47. maddelere aykırı olduğu kanısına varılarak Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verilmiştir. Anayasa mahkemesi yapılan incelemesinde, 23/6/1970 günlü, 34 sayılı kararla, sözü geçen hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiş olduğundan ve ortada o karardaki görüş ve sonuçta değişiklik yapılmasını gerektiren bir sebep de bulunmadığından, bu itirazın dahi, aynı gerekçelerle reddi gerektiğini ifade etmiştir. (Anayasa Mahkemesi E:1970/3).

Anayasa 1960'li yılların sonlarında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakları ile ilgili olumlu ya da olumsuz birçok karar vermiştir. 1969 yılında gerçekleşen gösteri yürüyüşü ve karşılığında öğretmenlerin cezalandırılmak istenilmesi ulusal mevzuatta kamu görevlilerinin sendikal haklarının benimsenmemiş olduğunun bir göstergesidir. Olay Türkiye Öğretmen Sendikası üyesi dört öğretmenin, öğretmenlerin çalışma koşulları ile ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin istekleri ile ilgili olarak 170 öğretmen ile birlikte 2.2.1969 tarihinde gösteri yürüyüşü örgütlemişlerdir. Bunun üzerine bu öğretmenlerin 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun 14/i<sup>48</sup> maddesine aykırı hareketinde buldukları

---

<sup>48</sup> 624 Sayılı Yasanın 14/1 .maddesi “Devlet Personeli hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşleri yapamazlar.”

gerekçesiyle dava açılmıştır. Aynı zamanda öğretmenlerin 624 sayılı yasanın 22. maddesi uyarınca cezalandırılmaları talebi bulunmaktadır. Mahkemede sanıklar tarafından 624 sayılı yasanın Anayasanın 28.<sup>49</sup> maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ve mahkeme de bu talebi uygun görerek Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1991:134). Anayasa Mahkemesi yapılan başvuru sonucunda 624 Sayılı yasanın 1961 Anayasası'nın 28. maddesine aykırı olduğu ve kaldırılması gerektiğine 11.11.1969 yılında karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi ayrıntılı kararını ise şu şekilde açıklamıştır. “İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin, yani 624 sayılı Kanunun 1.maddesinde açıklandığı üzere, (İşçi niteliğinde olanlar dışındaki kamu hizmeti personelinin) sendikalar ve sendika birlikleri kurmahakları vardır. Ancak bu hakkın kullanılma şekil ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Söz konusu 624 sayılı Kanun da, Anayasa'nın bu emrini yerine getirmek amacıyla yürürlüğe konulmuştur.Bu konuda üzerinde önemle durulması gereken yön şudur : Anayasa,bu hakkın sadece düzenlenmesi görevini yasa koyucuya vermiştir. Ancak bu düzenleme sendikaları göstermelik örgütler haline getirecek şekilde engelleme ve kısıtlamaların olacağını düşünmek çok mümkün değildir. Aksi bir düşünce ise sendikal hakların yok sayılması sonucunu ortaya çıkarırken ve bu durum Anayasa'nın mantığına aykırı düşecektir.

Ayrıca Bu kuruluşlara, demokratik bir düzendeki «sendika» ve «sendikacılık» kavramına giren çalışma alanı ve metodlan, kamu hizmeti ile bağdaştırılacak bir ölçüde tanınmazsa, bunlara ne ad verilirse verilsin, Anayasa'nın 46. maddesinde yer alan sendika kurma hakkının bu maddeye uygun biçimde düzenlenmiş olduğu öne sürülememeyeceği belirtilmiştir.

Şu halde gösteri yürüyüşü ve açık hava toplantıları biçimindeki toplu eylemlerin kamu hizmetini aksamayacak şekilde düzenlenmesi yoluna gidilmesi gerekmekte ve bu eylemlerin doğrudan yasaklanma yoluna gidilmesi anayasa Mahkemesine göre 1961 Anayasası'nın 46. maddesindeki sendika kurma hakkının özünü zedelemektedir.

---

<sup>49</sup> 1961 Anayasasının 28. maddesi . “Herkes, önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırsız toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir.”



Anayasa'nın 28. maddesi de herkese önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldırsız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkı tanımaktadır. Maddenin son fıkrası ise, sadece kamu düzenini korumak için kanunla sınırlama izni vermektedir. Buna göre Anayasa, kişilerin bir araya gelerek, kapalı veya açık yerlerde toplantı ve gösteri yapabileceklerini bir hak olarak kabul etmiş bulunmaktadır.

Devlet personeli sayılan kişilerin de bu haklarının bulunduğu kuşku yoktur. 624 sayılı Kanunun 14. maddesinin söz konusu f bendi ise, Devlet personelinin bir araya gelerek Anayasanın 46. maddesindeki haklarını kullanmak suretiyle kurmuş oldukları sendikalarını, Devlet Personel Hukukuna veya kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair isteklerini açıklamak veya desteklemek amacıyla açık yer toplantıları veya gösteri yürüyüşleri yapmaktan yasaklamakta ve dolayısıyla sendika üyelerinin bu Anayasal haklarını tüm olarak ortadan kaldırmaktadır. Her ne kadar Anayasa'nın 28. maddesinde bu hakkın kamu düzeni amacı ile kanunla sınırlanabileceği kabul edilmekte ise de, 624 sayılı Kanunun söz konusu hükmü ile yapılan iş, sınırlama veya düzenleme değil, hakkın tüm olarak ortadan kaldırılmasıdır. Kaldığı bu biçimdeki bir düzenlemenin, Anayasa'nın 28. maddesinde sözü geçen «kamu düzenini korumak» için zorunlu olduğunu kabul etmeye de imkân yoktur. Gerçi, zamanlı zamansız yürüyüşlerin^ hemen her gün baş vurulmak istenecek toplantı ve gösterilerin kamu düzenini bir ölçüde bozabileceği hatıra gelebilir. Ancak bu durumları önlemenin zorunlu olan çaresi, bu hakların bütünü kaldırılması değildir. Kamu düzenini koruyucu nitelikte bir takım tedbirleri alınması ve kayıtların konulması suretiyle 46. maddedeki sendika hakkının düzenlenmesi ve 28. maddedeki sınırlamanın yapılması ve bir takım ilimli kayıtlamalarla kamu düzeninin ve kamu hizmetinin karşılaşılabileceği sakıncalı durumların önlenmesi mümkündür. Halbuki Yasa koyucu, söz konusu hükümle, bu yollardan hiç birisine baş vurmadan, doğrudan doğruya Anayasanın yukarıda açıklanan maddelerinde yer alan hakların özünü ortadan kaldırıcı bir yolu seçmiştir. Bu nedenle hükmün iptali gerekir.

1970 yılında Alanya Lisesi'nde sendikanın boykot çağrısına uyarak dört gün boyunca derse katılmayan öğretmenlerin hakkında 788 sayılı Memurin Yasasının 65. maddesine, 624 Sayılı Yasanın 14/ f maddesine ve 657 sayılı yasanın 27. maddesine aykırı eylemde buldukları dolayısı ile bu öğretmenler hakkında Türk Ceza

Kanunun 236. maddesi gereğince cezalandırılmaları talebiyle Alanya İlçe İdare Kurulu tarafından 24.12.1969 tarihinde dava açılmıştır (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi 1991:412). Alanya Asliye Ceza Mahkemesi, 28/2/1970 günlü oturumunda ise eylemin suç sayılabilmesi için gözönünde tutulması gereken 624 sayılı Kamu Personeli Sendikaları Kanununun 14/f. ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 27. maddeleri ile Türk Ceza Kanununun 236, maddesinin Anayasanın 11., 42., 45. ve 46. maddelerine aykırı bulunduğu ve iptali gerektiği kanısına vararak, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar vermiştir.

624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu'nun ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun sendika hakkını tanımış olmasına rağmen yine aynı yasaların yani 624 sayılı yasanın 14/f maddesi ve 657 sayılı yasanın 27. maddelerinin grev hakkını yasaklayıcı düzenlemeleri sendikal hakların bir bütün olması anlayışını engellemiş ve sendika kurmanın ve sendika üyesi olmanın en doğal sonuçlarından birisi olan grev hakkını tümü ile önlemiş olmaktadır. Bu durum aslında 1961 Anayasası 'nda geçen 11. maddesinde temel hakların özüne dokunulmamasına ilişkin maddeye de aykırı bir durumu ortaya çıkarmaktadır.( AYM , E:1970/11, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1991:415) 765 Sayılı Türk Ceza Kanununun 236<sup>50</sup>. maddesine göre üç ya da daha fazla sayıda kamu görevlisinin bir karar veya anlaşmaya dayanarak kamu görevlilerinin görev yerini terketmesi para cezasından hapis cezasına kadar cezai yaptırıma tabiidir. Bu yasa maddesi ile toplu eylemde bulunmak isteyen kamu görevlileri ceza tehdidi ile karşı karşıya bırakılmış bulunmaktadır. Bu durum ise idarenin ,temel hakların aranmasına ve tartışılmasına bile yer vermeyecek şekilde temel bir hakkın özüne dokunulması anlamına gelmekteydi. Bu gerekçeleri öne süren mahkeme TCK 236, 657 sayılı yasanın 27. maddesi ve 624 sayılı yasanın kaldırılması talebini Anayasa Mahkemesi'ne iletmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1991:417) Anayasa Mahkemesi ise bahsi

---

<sup>50</sup> Türk Ceza Kanunu Madde 236 - (1/3/1926 tarih ve 765 sayılı Kanunun hükmüdür.) Devlet memurlarından üç veya daha ziyade kimse evvelce aralarında vakı olan karar ve ittifaka binaen usul ve nizam hilafına memuriyetlerini terk ederlerse her biri otuz liradan yüz elli liraya kadar ağır cezayı nakdiye ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyete mahkûm olurlar. Bu hareketlerinden devletçe bir zarar hasıl olmuş ise zararın derecesine göre bunlardan her biri üç aydan beş seneye kadar hapis olunur.

geçen kanun maddelerinin Anayasa'ya aykırılık içermediği vurgusunu yaparak kamu görevlilerinin grev hakkını tekrar yok sayan bir karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi verdiği kararın gerekçesini şöyle açıklamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre 657 sayılı yasada yer alan grev yasağı kamu hizmetlerinin aksamaması için konulmuştur. Bu bakış açısına göre Anayasa'nın 47. maddesi grev hakkını işçiler için tanımıştır ve kamu görevlileri için böyle bir hakkın varlığından açıkça söz edilmemektedir. Anayasanın kamu görevlileri ile ilgili hükümlerinde grev hakkını tanıyan herhangi bir hüküm yoktur (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1991:419). Bunun yanı sıra 46. maddede sendikal hakkın çalışanlara tanınmış olması ise de işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki hakları kanula düzenlenir denilmiştir ve kamu görevlilerinin grev hakkını düzenleyen 47. madde kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir. 47. maddenin kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş olması bu hakkın kamu görevlileri için de tanınmış olacağı sonucunun çıkarılamayacağı vurgusu yapılmıştır. Bununla birlikte Anayasadaki genel ilkelerin ve temel hakların kamu görevlileri için de grevin temel hak olarak sayılması görüşünün tutarsız olduğu ve bu bağlamda Anayasanın 46. maddesinin grev hakkını da kapsadığı görüşü dayanaksız kalmakta olduğu belirtilmiştir. Grev kamu görevlileri için temel bir hak olarak düşünülmemiştir. Bu nedenle 657/27 'deki yasaklayıcı hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varılmıştır (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1991:419).

624 sayılı yasanın 14/ f maddesi de kamu görevlilerinin grevi destekleyici faaliyetlerde bulunmalarını yasaklamıştır. Anayasa mahkemesi'ne göre bu yasaklayıcı düzenleme ile kamu görevlilerine grev hakkı var olmadığı gibi kamu görevlilerinin örgütlerine de bu hakkın tanımlanmadığı ifade edilmiş ve bu yasa maddesinin de Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını Anayasa Mahkemesi reddetmiştir(Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi ,1991:422).

Anayasa Mahkemesi'nin bu dönemde vermiş olduğu kararlarda kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkının tümüyle yok sayıldığı ve ulusal mevzuatın yasaklayıcı bir şekilde yorumlanmaya devam edildiği görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlar sonucunda kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili önemli bir içtihat birikimi vardır,ancak bu kararların son

yıllara kadar bu hakkın aleyhine şekilde sonuçlanmış olduğunu söylemek mümkündür. Anayasa Mahkemesi 28.01.2010 tarihinde 657 sayılı yasanın 125. maddesinde yer alan “ toplu müracaat veya şikayet etme” ile ilgili maddesinin Anayasaya aykırılığı tartışılmıştır.Kamu görevlisi öğretmen hakkında açılan bu davada , kamu görevlilerinin toplu hareket etme ,ses çıkarma ve tepkisini belirtme bağlamında eylemde bulunmalarının yasa yoluyla engellenmek istenildiğini gösteren davalardan birisidir. Ancak Anayasa mahkemesi birinci derece mahkemesinin vermiş olduğu kararın aksi yönünde bir karar vermiştir.

Hakkında dava açılan kişi bir kamu görevlisi öğretmendir. İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'ne yazdığı şikayet dilekçesini üç ayrı öğretmenle birlikte topluca imzaladıkları gerekçesi ile aylıktan 1/30 oranında kesme cezası talep edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi,2012:35). 657 sayılı yasanın 125. maddesinin C bendi ,aylıktan kesme cezasını gerektiren fill ve halleri saymaktadır. Bu maddeye göre memur maaşının 1/30 ile 1/8 i arasındaki kesinti yapılması gereken sebepler içinde toplu şikayet ve müracat etme fiili de ayrıca yer almaktadır. Bu bağlamda 657 sayılı Yasa'nın 125. maddesinin h bendinin Anayasa'nın 2. ve 13. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle de itiraz davası açılmıştır. Bu anılan maddelerin Anayasa'ya aykırı olduğundan hareketle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nde davanın esas yönünden incelemesi yapıldığında şu sonuçlara varılmıştır. İtiraz konusu olan toplu şikayet hakkının kamu düzenini bozucu bir etkisinin olmadığı ve bir veya birkaç memurun aynı dilekçe ile toplum düzenini nasıl ve ne yönde bozacağına meçhul olduğu belirtilmiştir. Toplu şikayetin varlığından söz edebilmek için dilekçeyi en az kaç kişinin imzalaması gerektiği Anayasa'da belirtilmemektedir. Ve bu durum suçun tanımında bir belirsizlik meydana getirmektedir. Dilekçenin ayrı ayrı imzalanıp verilmesi suç oluşturmazken tek dilekçenin birlikte imzalanmasının suç olarak kabul edilip memurun hakkaniyete ve adalete aykırı bir biçimde cezalandırılması demokratik hukuk devletiyle bağdaşmamaktadır (Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 2012:39).Yönetime karşı dilekçe ve şikayetlerin bireysel veya toplu olarak bildirilmesi demokratik bir toplumun gereğidir ve dilekçe hakkı siyasal bir hak olarak tanınıp Anayasa'da güvence altındadır. Anayasa'nın 74. maddesi gereği dilekçe ve şikayet hakkını

kullanabilme kamu görevlileri dahil herkesi kapsamaktadır. Ve bu bağlamda 657 sayılı Yasanın 125. maddesinin h bendinde toplu şikayet ve müracaat nedeniyle kamu görevlilerinin cezalandırılması yönteminin 1982 Anayasası'nın 2.,13. ve 74. maddelerine aykırı olduğu belirtilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 2012:40).

Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarihli kararı kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı açısından önemli bir karardır. Bu karar kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını ulusal hukuku bağlamında garantileyen bir karar olması bakımından önemli bir karardır.

Dava konusu olay ise şöyledir. Davayı açan kişi Eğitim Sen üyesi bir kamu görevlisidir. Eğitim Sen 28 ve 29 Mart 2012 tarihlerinde tüm ülke çapında “ uyarı grevi” adı altında işe gelmeme eylemi yapılmasına karar vermiştir. Bu iki günlük greve katılan öğretmenin mazeretsiz olarak işe gelmediği iddiası ile idare tarafından uyarı cezası verilmiştir. Öğretmen, bu karara itiraz etmiştir,ancak itiraz talebi Mersin Valiliği tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine idare mahkemesine cezanın iptali için dava açılmıştır.

Ancak idare mahkemesi bu talebi reddetmiştir. Gerekçesi ise şu şekildedir: “ *Türk Hukukunda kamu görevlilerinin sendikal hakları varolmasına rağmen kamu görevlilerine grev hakkının tanınacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ve iç hukukta da bu yönde düzenlemelerin yapılmamış olması karşısında kamu görevlilerinin grev hakkından söz edilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte grev yapma hakkı ile ilgili olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin grev hakkı açıkça belirtilmemiş olsa dahi bu eylemin başka kişilerin temel hak ve hürriyetlerine zarar verecek ya da engelleyecek nitelikte olmaması gerekmektedir. Bu durumda davacının 28 ve 29 Mart tarihlerinde iki gün işe gitmemesi kamu hizmetlerinde devssmlılık ve süreklilik ilkelerine aykırı bir durumdur. Bu süre içinde öğrenciler eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakıldıkları “ gerekçesi ile cezanın iptali için başvuran kamu görevlisinin itiraz talebi reddedilmiştir.’*

Kamu görevlisi, bu karara itiraz için Adana Bölge İdare Mahkemesi'ne başvurmuştur,ancak talebi yeniden şu gerekçelerle reddedilmiştir. “ *Buna göre kamu*

*görevlilerinin sendikalarının aldıkları kararlar doğrultusunda iş bırakma eylemine katılmaları edemokratik bir toplumda gereklidir. Ancak uyuşmazlık konusu olan davada eğitim ve öğretimle ilgili kanun teklifinin yasalaşmasını önleme gerekçesi karşısında yapılan işlemin hukuksuz olmadığı” sonucuna varılarak davalının kararı düzeltme talebi reddedilmiştir. Bunun üzerine kamu görevlisi davalı 19.11.2013 tarihinde Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yolunu tercih etmiştir.*

Anayasa Mahkemesine göre ise sendikal faaliyet kapsamında ülke çapında yapılan bir eyleme katılması dolayısıyla başvurunun sendika hakkı ile ilgili bir müdahale söz konusudur. Sendikal eylemin tümüyle yasaklanması veya gerçekleştirilmesinin ağır koşullara bağlanması hakkın özüne zarar vermektedir. Mahkeme, başvurunun bir devlet okulunda görevli bir öğretmen olması göz önüne alındığında kamu görevlilerinin bu haktan mahrum bırakılmasının mümkün olmayacağını belirtmiştir. Demokratik toplumlarda gerekliliği tartışılmaz olan durumlarda ordu, emniyet veya bazı sektörlerde sendikal faaliyetlere sınırlama getirilmesi mümkündür. Ama başvuran bu türden sınırlamaların yapılmasını gerektirecek bir görevde çalışmamaktadır. Tüm bunlara rağmen verilen ceza hafif de olsa kişilerin sendikalarının alınmış olduğu karara uyarak meşru grev veya eylemlere katılmaktan vazgeçirecek bir niteliğe sahiptir. Verilen uyarı cezasının demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu yüzden başvuranın Anayasanın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir. (AYM, Başvuru Numarası: 2013/8463, Karar Tarihi: 18.09.2014: 63)

### **3.4 Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakkı İle İlgili Uluslararası Denetim Organlarının Kararları**

Bu bölümde ILO denetim organları Uzmanlar Komitesi, Aplikasyon Komitesi ve Sendika Özgürlüğü Komitesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin denetim organı İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin Türkiye’de kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili vermiş oldukları kararlar ele alınacaktır.

### **3.4.1 ILO Denetim Organlarının Türkiye İle İlgili Kararları**

Türk kamu görevlilerinin sendikal haklarının ILO gündemine girişi 1960'lı yıllara rastlamaktadır. Türkiye'nin 1951 yılında onayladığı ve 1962 yılından başlayarak rapor sunma yükümlülüğü altına girmiş olduğu 98 Sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile denetim organlarının kararlarına konusu olmaya başlamıştır. Türkiye 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması sözleşmesini 1993 yılında onaylamıştır. 87 sayılı sözleşmenin bu tarihe kadar onaylanmamış olması Türkiye'ye bu sözleşmenin getirdiği yükümlülükleri yerine getirmeme serbestisi sunmamaktadır. Çünkü sendika özgürlüğü anayasal bir ilkedir ve bu sözleşmeden doğan yükümlülük ILO'nun üyesi devlet olma temeline dayanmaktadır (Gülmez, 2015: 85). ILO'nun üyesi devlet olmanın sendika özgürlüğü alanındaki en önemli hukuksal sonucu ise devletlerin ILO'ya üye olmaları ve katılmaları dolayısı bu ilkeye uyma zorunluluklarıdır. Sözleşmenin onaylanmasından da doğan bir yükümlülük vardır. Buna göre üye devlet, yetkili makamlarca onaylanan sözleşme kurallarını gerçekten uygulamaya aktarmak için gerekli olan önlemleri almak zorundadır (Gülmez,2008:231).

#### **3.4.1.1 Uzmanlar Komitesi'nin Kararları**

1961 Anayasasından sonra yapılan anayasal ve yasal düzenlemeler ile uluslararası çalışma hukuku arasındaki uyumsuzluğun daha da arttığı söylenebilir.

Ulusal mevzuatın yasaklayıcı ve kısıtlayıcı bir şekilde kamu görevlilerinin sendikal haklarını yok sayma çabası bu uyumsuzluğun daha da artmasına sebep olmuştur. Bu çaba aslında devlet eliyle ve yasal yollarla sendikal hakların ihlali hatta kamu görevlilerinin sendikal haklarını kullanmaları noktasında yıldırma politikaları ile başbaşa kalmaları sonucunu ortaya çıkarır. Ayrımcı, eşitsiz ve sendika karşıtlığı uygulamalara karşı herkesin korunacağı uluslararası çalışma hukuku belgelerinde defaten belirtilmiştir.

Bu tarz ayrımcılığı yasaklayan en önemli ILO sözleşmelerinden birisi 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması sözleşmesidir. Türkiye bu sözleşmeyi 1993 yılında onaylamıştır. Bu sözleşmeye göre özgürlük kural sınırlamalar ise istisnadır (Gülmez, 2005: 144). Sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının üç evrensel ilkesinden birisi hiçbir ayırım gözetmemedir. Hiçbir

yönden ayırım gözetmeme ilkesinin istisnaları 87 sayılı Sözleşmede çok sınırlı şekilde tutularak silahlı kuvvetler ve polislin durumu ulusal mevzuata bırakılmıştır.

Yapılan işin ya da hizmetin niteliği, çalışılan sektör, bağlı oldukları istihdam biçimleri ya da memur ,kamu görevlisi,işçi, sözleşmeli personel gibi işverenleriyle çalışma ilişkileri temelinde tanımlanmış yasal nitelikleri,hiyerarşide buldukları düzey gibi yönlerden kamu görevlileri arasında hiçbir ayırım yapılmaması denetim organları kararlarında belirtilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikal hakları bağlamında ulusal mevzuatta bunun aksine yapılan ulusal düzenlemeler ayrımcılığın en göze çarpan örnekleridir. Ayrımcılık, özellikle korunması gereken kişi kesimleri için değil tüm hak özneleri için ,insan haklarından eşitlik koşullarında yararlanmalarını engelleyen en eski ve en yaygın ihlallerden birisidir ki devletin işveren olduğu noktada kamu görevlileri aleyhine düzenlemeler yapılması bu ihlalin devlet eliyle yapılmasının bir ifadesidir. Bu durum eşitliğin hukuksal ve olgusal yönleriyle uygulanmasının önündeki en önemli engellerden birisini oluşturmaktadır ( Gülmez, 2009: 3).

Bu uyumsuzluk örneklerinin Türkiye bağlamında ILO denetim organları gündemine girmesi 1960'lı yıllarda görülmeye başlanılmıştır. Bu yıllarda henüz 87 sayılı sözleşmenin Türkiye tarafından onaylanmamış olması ve bu sözleşmenin tarafı olmaması dolayısıyla denetim organların vermiş olduğu kararlar bağlamında öncelikle 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ile ilgili verilen kararlar üzerinden gidilmesi daha isabetli olacaktır.

ILO'nun 63. toplantı döneminde kamu görevlilerinin sendikal hakları ilk kez ILO denetim organlarının gündemine girmiştir. Daha önceki yıllarda Türkiye yıllık rapor gönderme yükümlülüğünü yerine getirmediği için denetim organlarının gündemine alınmamıştır.

Uzmanlar Komitesi'nin 1973 yılındaki raporunda şu tespitlerde bulunmuştur: *87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi hiçbir ayırım yapmaksızın tüm çalışanlara sendika hakkını tanırken ve 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı sözleşmenin 6. maddesi ise bu sözleşmenin devlet memurlarının durumları ile ilgili olmadığını ve hiçbir şekilde onların haklarına ve statülerine zarar vermeyeceğini belirtmektedir. Ulusal mevzuatlara*



*göre kamu görevlilerinin tanımları farklılaşsa da kamu otoritesini temsil etmeyen kamu görevlilerinin ve devlet tarafından istihdam edilen kişilerin bu sözleşmenin garanti altına aldığı haklardan dışlanması bu sözleşme ile çelişmektedir. Sözleşmenin 6. maddesi devletin yönetiminde görevli olan kamu görevlilerini kapsamadığı belirtilmektedir.* Komite raporunda genel değerlendirmelere yer verirken 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile kamu görevlilerine sendikal haklarını yasaklayan 119. madde ile ilgili olarak Türkiye özelinde bir tespit bulunmamıştır ( Reports of Committe Experts,1973,58-4B:61).

Uzmanlar Komisyonu, 1977 yılı raporunda Türkiye'den o güne kadar 98 sayılı sözleşmenin uygulanmasıyla ilgili olarak Uluslararası Çalışma Bürosuna göndermesi gereken raporları birkaç yıldan beri iletilmediği belirtilmiştir. uzmanlar Komisyonunun gözlem ve istekleri doğrultusunda bilgi vermektan çekinen hükümet yine de özel listeye alınmıştır.

1978 yılı Uzmanlar Komitesi raporu kamu görevlilerinin sendika üyeliğinin yasaklanması konusu üzerinde durmamıştır. Sadece kamu iktisadi teşebbüslerinde ve kamuya yararlı kimi kuruluşların çalışan kategorilerine sendika yasağı getirildiğini belirtmiştir. Oysa 1971 yılında yapılan değişiklik ile 119. maddede kamu görevlilerine sendika üye olma yasağı koymuştur.

1979 yılında Uzmanlar Komitesi Türkiye Anayasasında yapılan değişiklik dolayısıyla eleştirmiştir. 1971 yılında eklenen bazı kamu görevlilerinin sendikaya üye olmalarının yasakladığı 119. madde dolayısıyla eleştirilmiştir. Komite 98 sayılı sözleşmenin 1. maddesini hatırlatarak çalışanların sendikal haklarına zarar verecek her türlü ayrımcılığa karşı korunacağı belirtilmektedir. Komite, Türkiye'ye onaylamış olduğu sözleşmenin gereklerini yerine getirmesini istemiştir. (Summary of Reports on Ratified Conventions, International Labour Conference 65th Session 1979:165).

Hükümetten gelen raporlar doğrultusunda 1980 yılındaki Uzmanlar Komitesi raporu sözleşme kapsamına giren belirli kategorideki kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili birkaç yıldır görüş belirtmektedir. Uzmanlar Komitesi, kamu sektöründe devlet adına çalışan kamu görevlilerinin de özel sektörde çalışanlarla aynı haklara sahip olduğunu belirtmiştir. Kamu görevlileri de işçiler gibi sendika kurabilir

ve toplu sözleşme bağtlayabileceğini ifade eder. Komite 1961 Anayasasında'da yapılan değişiklik sonucu oluştulan Memurlar ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasî partilere ve sendikalara üye olamayacaklarını belirten 119. maddeyi ve dolayısıyla bu kategorideki kamu görevlilerine sendikal hakların yasaklanmasını eleştirmiştir. Bu noktada devlet ya da kamu görevlilerince çalıştırılan ancak kamu görevinin organları olarak hareket etmeyen kişilerin sözleşmenin uygulama alanı dışında tutulmasının kamu görevlilerinin bu sözleşmenin kapsamı dışında tutulması sözleşmenin ruhuna uygun olmadığı vurgulanmıştır. Bu kategorideki çalışanların haklarını düzenleyecek herhangi bir yasal düzenlemenin var olmadığını belirten Uzmanlar komitesi, bu kamu görevlilerinin 98 sayılı sözleşme kapsamındaki hakları ve güvencelerin nasıl sağlanacağını belirtmesini hükümetten talepte bulunmuştur. Summary of Reports on Ratified Conventions, International Labour Conference 66th Session 1980:131).

1981 yılındaki raporunda benzer Uzmanlar Komitesi 1961 Anayasasındaki 119. madde ile ilgili benzer eleştirilerini ifade etmiştir (Reports on Ratified Conventions, International Labour Conference 67th Session 1981:148)

2011 Uzmanlar Komitesi Raporu çok Türk endüstri ilişkileri ve özelinde kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili çok önemli ve ciddi uyarıları içinde bulunduran bir rapordur.

87 Sayılı Sözleşme ile ilgili olarak yapılan tartışmalarda Hükümet temsilcisi 2010 yılında Anayasada yapılan değişikliklerin sözleşme ile uyumlu hale geldiğini belirtmiştir. 2010 yılında yürürlüğü giren anayasa değişikliği 2011 yılına kadar sendikal haklarla ilgili önemli gelişmelere sebep olduğu öne sürülmüştür. Bunu aksine çalışan temsilcisi ise 2005 yılında başlayan tartışmalardan 2011 yılına kadar 4688 sayılı yasada kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili değişiklik yapılmadığını belirtmiştir. Aynı zamanda 2821 ve 2822 sayılı yasalarda sendikal haklarla ilgili kısıtlamalara ilişkin olarak Uzmanlar Komitesi'nin bir önceki toplantı döneminde istediği değişikliklerin yapılmadığı belirtilmiştir. Özellikle Uzmanlar Komitesi bağımsız çalışanların, ev eksenli çalışanların ,emekli kamu görevlilerinin

ve çalışanların sendikal haklarının garanti altına alınmasının talep edilmesinin yanı sıra kamu kesiminde grev hakkı ile ilgili kısıtlamaların devlet adına otoriteyi kullanan ve temel hizmetlerde çalışan kamu görevlileri şeklinde dar bir biçimde sınırlandırılması gerektiği savunulmuştur.

Çalışan temsilcilerine göre Anayasada 2010 yılında meydana gelen değişiklikler sonucunda ve Uzmanlar Komitesi'nin bir önceki toplantısında ele alınan konularla ilgili olarak bir gelişme görülmemiştir. Bu durum özellikle sendikal hakların kullanımıyla ilgili olarak artan ihlaller yüzünden endişe verici bir durum ortaya çıkarmaktadır. Sendika üyelerinin belirsiz suçlarla suçlandıkları, tutuklandıkları ve bu sürecin uzun bir dönemi aldığı yargısal bir şiddet ve ihlal de söz konusudur. Örgütlü çalışanların küçük bir kısmı toplu pazarlık kapsamındadır. Aynı zamanda 30 dan daha az kişinin çalıştığı işyerlerinde sendikal nedenle işten çıkarmalar karşısında yasaların koruyucu bir özelliği olmadığı belirtilmektedir.

İşveren temsilcisi ise bir önceki yıldaki tartışmalara göre olumlu gelişmelerin olduğu vurgusunu yapmıştır. 2011 yılının ise daha olumlu olacağı ifade edilmiştir.

Türkiye'nin çalışma temsilcisi ise 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile işveren tarafının ve hükümet tarafının ifade ettiği gibi olumlu gelişmelerden söz etmenin mümkün olmadığını belirtmiştir. Kamu kesiminde grev hakkı ile ilgili kısıtlamalara yönelik herhangi bir olumlu gelişme meydana gelmemiştir. Hatta yasaklayıcı yasal düzenlemeler devam ederek bunların doğrultusunda kamu görevlilerine cezai yaptırımlar uygulanmaktadır. Bahsedilen bu durumlar 87 ve 98 sayılı sözleşmelerin ihlalidir. Çalışanların sendikal nedenle işten çıkarılmaları bunun bir tehtit olarak kullanılması ise örgütlenmenin imkansız hale gelmesine sebep olmaktadır. Başka bir çalışan temsilcisi kamu görevlilerinin grev hakkı kapsamı dışında tutulduklarını belirtmektedir. 4688 sayılı yasa hatta belli kategorideki ve hizmet kollarındaki kamu görevlilerinin sendika kurmasını ve sendikaya üye olmasını yasaklamıştır. Türkiye 2001 yılından 2009 yılına kadar sözleşme ile uyumlu yasal düzenlemeleri gerçekleştireceğine dair söz vermektedir. 2010 yılında Anayasa'nın bazı hükümlerinde yapılan değişiklikler ile kamu görevlilerine sosyal diyaloga ve konsensusa dayalı bir sendikacılık tanımlanmamıştır.

ITUC temsilcisinin Türkiye ile ilgili ilginç tespitleri de olmuştur. Sadece %5 'lik kısmı toplu pazarlık kapsamındadır. ve kamu kesiminde grev hakkı ile ilgili yasaklamaların hala devam etmesi dolayısıyla 87 sayılı sözleşme ile uyumlu olmadığı belirtilmektedir.

Diğer bir ITUC temsilcisi ise yarım milyon kamu görevlisinin sendikaya katılma hakkının olmadığını belirtmiştir. Bu yüzden Türkiye'nin bu konu ile ilgili olarak özel paragrafa alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Uluslararası Eğitim ve Uluslararası Kamu Hizmetleri Sendikası temsilcisi ise 33 Eğitim sen üyesi kamu görevlisinin ne suç ile suçlandıklarını bilmeksizin tutuklandıklarını belirtmiştir. Dahası kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili kısıtlamalar vardır hatta kamu görevlilerinin grev hakkının olmadığı belirtilmiştir. Greve katılan kamu görevlilerinin kamu görevinden ihraç edilmesi 657 sayılı yasa ile hala gündemde kalabilmektedir. Uzmanlar Komitesi'nin istediği düzenlemelerin hala yapılmadığı vurgulanmıştır. Bununla birlikte 2009 yılında İHAM 'da görülen Enerji Yapıyol-Sen davası hatırlatılmıştır. Tüm kamu çalışanlarına belli koşullarda kısıtlamaların ve yasaklamaların uygulanması İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne de aykırı bir durumu göstermektedir. Hükümetin sözleşmeye sıkı bir şekilde bağlılık göstermesine ihtiyaç olduğunun vurgusu yapılmıştır. Hükümet sendikal haklara müdahale etmeyi bırakmalı, insana haklarını sivil ve sendikal hakları garanti altına almayı taahhüt etmelidir. 87 ve 98 sayılı sözleşmeler gereği ve İHAS'ın bir parçası olarak Türkiye kamu görevlilerinin de grev hakkını garanti altına almak zorundadır. (ILO, Committee Of Experts, (2011) 100<sup>th</sup> Session)

#### **3.4.1.2 Aplikasyon Komitesi Kararları**

Türkiye 1980'lerin başından itibaren 98 sayılı sözleşme ile Aplikasyon Komitesinin gündemine girmiştir. Bu dönem insan hak ihlallerinin yaygın olduğu bir dönemdir. 1980-1988 dönemi Türkiye ile ILO ilişkilerinin çok gergin olduğu bir dönemdir.

1983 yılındaki Aplikasyon Raporu'nda Türkiye sendikal hakların ciddi şekilde ihlale uğradığı ülkelerden birisi olarak değerlendirilmiştir. Türk Hükümeti temel insan hakları ve sendikal hak ihlalleri ile ilgili olarak eleştirilmekte ve Güney

Kore, Şili ve Arap ülkeleri ile aynı kategoride değerlendirilmiştir. Bununla birlikte 98 sayılı sözleşme ile uyumsuz olan konularda revizyon yapılması önerilmektedir (International Labour Conference, 69. Session (1983):21/26). 1981 yılında TÖB-DER hakkında açılan dava ile 1973 yılından beri yasa dışı faaliyet yürüttüğü iddia edilmiş, 64 TÖB-DER üyesi yargılanmıştır. Öğretmenlerle ilgili bu durumun büyük bir endişe yarattığı belirtilmiştir. Öğretmenlere bu dönemde ne ifade özgürlüğü ne de örgütlenme özgürlüğü tanınmaktadır (ILC, 1983:25/20).

Yunanistan işçi temsilcisinin yaptığı açıklamada sendika liderlerinin tutuklandığı ya da göz altına alındığı, sendikaların kapatıldığı bir ülkede sendikal hakların etkinliğinden ve etkili bir toplu pazarlıktan söz edilemeyeceğini ifade etmiştir. 98 sayılı sözleşme temel insan haklarını düzenlemektedir. Oysa o dönem ki Anayasanın karşıt birçok hükmünün bulunduğu belirtilmiştir. Türkiye 1983 yılında insan haklarındaki ihlallerin yoğunluğu nedeniyle özel paragrafa alınmıştır.

2005 yılı Aplikasyon Komitesi Raporu'nda işçi kesiminden Kılıç tarafından ulusal mevzuatın 87 sayılı ve 98 sayılı sözleşmeler uyarınca uyumlu hale getirildiği belirtilmiştir. Her ne kadar kamu kesiminde sendikal haklar ile ilgili meydana gelen ihlaller göz ardı edilerek bu yorumlar yapılsa da ulusal mevzuatta bir iyileştirmenin yapılmayışının sebebi herhangi bir uyum sorunu olmadığı algısından kaynaklanmaktadır.

1993 yılında Türkiye tarafından imzalanan ve örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 87 sayılı sözleşmenin tam anlamıyla uygulanabilmesi için Uzmanlar Komitesi Türkiye'nin çeşitli önlemler alması gerektiğini belirtmiştir (Reports of Committee on Application Standards, 2005:43). Bu bağlamda sosyal tarafların aktif katılımının sağlanacağı çeşitli yasal düzenlemelerin ele alınması gereklidir. Daha önceki Üçlü Danışma Kurulu, örgütlenme hakkı kapsamı dışında tutulan kamu görevlilerinin örgütlenme hakkının kazandırılması için yeni bir tasalağın çalışılmasına karar verilmiştir. Ancak bununla ilgili herhangi bir olumlu adım atılmamıştır. 4688 sayılı yasada grev hakkından söz edilmesinden kaçınılmıştır. Bu uluslararası çalışma hukuk ile ulusal hukukun ne ölçüde kopuk olduğunun en somut göstergelerinden birisidir. Kamu kesiminde hizmet sözleşmesine tabi çalışan kamu görevlilerinin de özel sektörde çalışanlar gibi grev hakkından faydalanması

gerektiği ifade edilmektedir. Hatta kamu kesiminde grev hakkının sadece devletin idari yönetiminde görevli kamu görevlileri için sınırlandırılabilmesi belirtilmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkının tanımlanması konusu bu konu ile ilgili yasal düzenlemeleri gerektirmektedir. Aplikasyon Komitesi belli kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı kamu kesimi ve kamu kesimi dışındakilerin grev hakkı ile ilgili artan endişelerini belirtmiştir. Kamu kesiminde örgütlenme hakkının grev hakkını da kapsayacak şekilde sınırlandırılması çok tehlikeli bir durumdur. Buradaki temel sorunlardan birisi sözleşmenin öngördüğü şey sadece devlet adına çalışan ve temel hizmetlerde çalışanlar dışındaki kamu görevlilerine grev yasağının yayılmış olmasıdır (Reports of Committee on Application Standards,2005:46).

### **3.4.1.3 Sendika Özgürlüğü Komitesi Kararlarında Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Grevi de İçeren Toplu Eylem Hakları**

1951 yılında kurulan ve 1952 yılında çalışmaya başlayan Sendika Özgürlüğü Komite’si yakınmalara dayalı özel denetim mekanizmasının temel organıdır. Komite yakınmalarla ilgili olarak sistemli bir inceleme yapmaktadır. SÖK’ün yaptığı incelemelerin hukuki bir bağlayıcılığı yoktur. Amacı hükümetin çatışmasal bir durumu sona erdirmesine yardımcı olmak yasa ya da uygulamaların sendika özgürlüğü ilkeleriyle uyumlu hale getirilmesi için hükumete yardım etmektir. Türkiye ile ilgili 38 yakınmanın 32 si kapanmış 6 sı hala izlenmektedir.

Kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili SÖK raporlarına bakıldığında ,Komite’nin önemli tespitlerde bulunduğu görülmektedir.1991 yılında Eğitsen ,kamu görevlisi sendika üyesi öğretmenlere sendika üyelikleri ve sendikal faaliyetleri dolayısı ile yapılan farklı uygulamalar dolayısıyla şikayette bulunmuştur.Nisan’da yapılan şikayete Hükümet tarafından Kasım ayında cevap verilmiştir( CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:423).

*14 Kasım 1990 tarihinde Eğit Sen genel başkanı ve sekreteri göz altına alınmıştır. İstanbul Valiliği tarafından verilen bu talimat sonucunda, Eğitsen’in yöneticilerinden sendikanın resmi kabul işleminin geri çekmeleri istenilmiştir. Bunun üzerine sendika avukatlarından hukuki yardım istenilmiştir. Bu olayların ardından Eğitsen üyelik kampanyasına devam etmiştir. 18 Mayıs 1991 tarihinde üye sayısı*

10.000 i geçmiştir. Bunun yanı sıra Eğit-sen sendikal faaliyetleri ile ilgili olarak resmi aylık bir dergi yayınlamak istemiştir, ancak bu talep İstanbul Valiliği tarafından Eğit Sen'in kurulu bir sendika olmadığı gerekçesi ile reddedilmiştir. 28 Şubat 1991'de İç İşleri Bakanlığı tarafından Eğit-Sen 'in kapatılmasına karar verilerek 18 Mart 1991'de İstanbul Valiliği tarafından EğitSen'in ofisinin mühürlenmesine karar verilmiştir ( CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:426). Tüm bu yapılan uygulamalar 87 sayılı sözleşmeye açık bir ihlal olduğunu göstermektedir. Çalışanların önceden izin almaksızın sendika kurma, üye olma ve sendikal faaliyetlere katılma hakkı böylece göz ardı edilmektedir.

Eğit-Sen üyesi öğretmenlere hem adli hem idari yaptırımlarda bulunulmuştur. Sendika üyesi öğretmenlerin göz altına alınması, sorguya çekilmesi,sözlü taciz ve keyfi müdahalede bulunulmanın yanı sıra Milli Eğitim Bakanlığı yöneticileri bakımından ücret kesintisi ve disiplin cezası uygulamalarının yapıldığı iddia edilmiştir (CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:427). Türk devleti böylece 87 ve 98 sayılı sözleşmeyi ve Türkiye'nin taraf olduğu diğer uluslararası sözleşmeleri açıkça ihlal ettiği görülmektedir. Kamu görevlilerinin sendikal hakları sadece ILO sözleşmeleri ile değil Avrupa Sözleşmelerindeki koruma mekanizmalarından da faydalanma hakları vardır.

Bu iddalar ile ilgili olarak hükümetin vermiş olduğu cevap iç hukuk boyutuyla sınırlıdır ve Türkiye'nin uluslararası hukuk ile olan ilişkisini görmezden gelen bir anlayışın var olduğunu göstermektedir. Hükümet 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 27. maddesinde kamu görevlilerinin grev hakkının yasaklanmış olduğunu ifade ederek, Türk Yasa'larının uluslararası normlar ile uyumlu olduğunu belirtmişlerdir. Kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı ile ilgili yapılan işlemlerin sadece idari bir işlem olmadığı aynı zamanda ulusal yargı kararların vermiş olduğu kararların uygulandığı hükümet tarafından belirtilmiştir( CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:432). Hükümete göre yapılan işlem ve eylemler bu noktada meşruiyetini korumaktadır.

Aslında devletin kamu görevlilerinin sendikal haklarını kısıtlama (!) gibi bir niyetinin olmadığı hükümet tarafından belirtilmiştir. Toplumun temel gereksinimleri göz önüne alındığında eğitim sektörü toplumun temel hizmetlerinden birisidir ve

*eğitimde meydana gelecek bir aksaklık ülkenin iktisadi ve sosyal gelişmesini etkileyecektir. Bu yüzden kamu otoriteleri ülkenin iktisadi ve sosyal gelişimi ile yakından ilgili olan alanlarda örgütlenme özgürlüğü ile ilgili kısıtlamaya gidilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir (CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:433).*

Sendika Özgürlüğü Komite'si bu olayda 4 farklı konuda ihlal olduğunu tespit etmiştir. Birincisi kamuda ve özel sektörde çalışan öğretmenlerin sendika hakkının reddedilmesi, ikincisi bu öğretmenlerin toplu pazarlık hakkının reddedilmesi, üçüncüsü öğretmenlerin göz altına da alma dahi fiziksel yaptırımların uygulanması, dördüncüsü ise Eğitim Sen'in organize etmiş olduğu sendikal faaliyetlere müdahalelerin yapılmasıdır (CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:435). 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmelerinin açıkça ihlal edilmiş olduğu bu olayda sendikal hakların hem fiziksel, hem rafine hem de psikolojik olarak açıkça ihlal edilmiş olduğu görülmektedir. *Komite aynı zamanda örgütlenme özgürlüğü prensibini hatırlatarak çalışanların yasal statüsü arasında herhangi bir ayırım yapılmaksızın yani çalışanın statü hukukuna ya da sözleşme hukukuna bağlı olarak çalışmasına bakılmaksızın sendika kurma ve istediği sendikaya serbestçe üye olma hakkı olduğunu yinelemiştir* (Digest,2006:215). Komite ,kamu adına otorite kullanan kamu görevlilerinin 98 sayılı sözleşme kapsamı dışında bırakılabileceğini belirtmiştir. Ancak öğretmenlerin yaptıkları hizmetin niteliği dolayısı ile kapsam dışında tutulmalarını gerektirecek herhangi bir sebep bulunmamaktadır. Bu bağlamda kamu adına otorite kullanmayan kamu görevlilerinin kapsam dışı olarak düşünülmesi Komite'ye göre 98 sayılı sözleşme ile örtüşmemektedir( CFA,Report No:279,Case No:1577,1991:438).

Bununla birlikte sendika yöneticilerinin göz altına alınmalarının sendikal haklara ciddi bir müdahale olduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda ifade özgürlüğüne yönelik de önemli bir kısıtlama söz konusudur.

Sendika Özgürlüğü Komitesi'ne Türkiye ile ilgili gelen yakınmalardan birisi ise kamuda öğretmenlik yapan Hüseyin Mercan isimli öğretmene sendikal faaliyetleri dolayısı ile disiplin cezası olarak görevde ilerlemesinin üç yıl durdurulması cezası verilmiştir. Bununla birlikte öğretmen Denizli'den Çorum' a tayin olmuştur. Eğitim-iş Diyarbakır Şubesi Başkanı yaptığı basın açıklaması dolayısı



ile hakkında idari soruşturma başlatılmıştır. Elazığ'da Eğitim-iş sendikasının kapatılması ve Elazığ'daki faaliyetlerinin durdurulması için dava açılmıştır. Kütahya'daki Eğitim-iş Sendikası'nın dergi yayınlaması yasaklanmıştır. Balıkesir, Zonguldak, İstanbul, Tekirdağ gibi illerde sendika şubelerinin açılmasına izin verilmemiştir (CFA, 1993:319). Tüm bunlar hem kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri dolayısı ile haklarının ihlal edilmesini hem de tüzel kişilik olarak sendikaların doğrudan varlıklarını ve faaliyetlerini tehtit edici uygulamalardır.

Hükümet, bu şikayet konusu ile ilgili olarak kamu görevlilerinin ulusal mevzuat gereğince örgütlenme haklarının olduğunu belirtmiştir. Hükümet bu şikayet ile ilgili cevap olarak sendikaların genel toplantı düzenleme haklarının var olduğunu, sendikal faaliyetleri ile ilgili yayın yapabileceklerini çeşitli konularla ilgili serbestçe toplanma haklarının var olduğu ve ysakalanmadığını vurgulamıştır. Ayrıca hiçbir sendika üyesine ve sendika yöneticisine sendikal faaliyetleri dolayısıyla disiplin cezası verilmediği belirtilmiştir (CFA, 1993:322).

Komite ise Türkiye'de hem uygulama açısından hem de yasal açıdan sendikal hakların kısıtlandığını belirtmektedir. Sendikal faaliyetleri dolayısıyla kamu görevlilerine disiplin cezası uygulanması sendikal şiddetin önemli göstergelerinden birisidir. Bununla birlikte sendikal faaliyete katılmaları dolayısıyla kamu görevlilerinde yer değişikliği yapılması sendika üyesi çalışanlara ayrımcılığın yapıldığını göstermektedir. Bu açıdan 98 sayılı sözleşmenin ihlal edildiği belirtilmektedir (CFA, 1993:331).

Sendika Özgürlüğü Komitesi sendikal faaliyetleri dolayısıyla hizmet akdi sona erdirilen kamu görevlisi ile ilgili olarak hükümetin hem ifade özgürlüğüne aykırı hareket ettiği hem de sendikal nedenlere bağlı olarak işten çıkarma dolayısıyla 98 sayılı ILO sözleşmesini ihlal ettiğini belirtmiştir. Şikayet konusu olayda adı geçen kamu görevlisi 19 Mayıs Üniversitesi'nde 1992 yılından itibaren okutman olarak çalışmaktadır. Mehmet Akyüz 1995 yılında Türk Eğitim Sen Şube Başkanı olmuştur. 2001 yılında ise kamu görevlilerinin sendikal hakları ile ilgili olarak basın açıklaması yapmıştır. Bu yapılan basın açıklamasının üzerine üniversite tarafından hakkında disiplin soruşturması açılmıştır ve 1 Temmuz 2001'de hiçbir açıklayıcı sebep

olmaksızın sözleşmesi yenilenmemiştir (CFA,2002:853).Hükümet bu kamu görevlisi ile ilgili işlemlerde herhangi bir şekilde 87 ve 98 sayılı sözleşmenin ihlalinin olmadığını iddia etmiştir. Fakültesinde ihtiyaç olmadığı için sözleşmesinin yenilenmediği iddia edilmiştir.

Komite ise Akyüz'ün sözleşmesinin sendikal nedenlerle yenilenmediğini belirtmiştir (CFA,2002:853). Akyüz'ün sözleşmesinin sendikal faaliyetleri dolayısı ile yenilenmemesinin Komite'ye göre Türkiye'nin onaylamış olduğu 98 Sayılı sözleşmenin ihlali anlamına gelmektedir. Bu durumu 98 Sayılı sözleşme bağlamında ayrımcı bir uygulamadır ( CFA,2002:853).

Komite'nin ele aldığı diğer bir şikayet 2006 yılında Yapıyol Sen tarafından yapılan şikayettir. şikayet konusu kamu görevlileri sendikalarının hizmet kolunun devlet tarafından tek taraflı olarak belirlenmesidir. Komite, kamu görevlilerinin hizmet kolunun objektif bir kritere göre belirlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bunu aksi bir bakış açısı çalışanların serbestçe istedikleri sendikaya üye olabilme ve istedikleri sendikayı kurabilme hakkını ve bu doğrultuda 87 sayılı sözleşmenin ihlal edileceği anlamına gelmektedir.

### **3.4.2 İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Türkiye Kararları**

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Türkiye ile ilgili 2016 yılı itibariyle 9275 karar vermiştir. Bu kararların örgütlenme özgürlüğü ile 11.madde bağlamında 376 karar bulunmaktadır. Türkiye aleyhine başvuruda ikinci ülke olmasına rağmen hakkında en çok karar verilen ülke olmuştur. Türkiye negatif anlamda Avrupa Konseyi gündemindedir. Türkiye kurulduğu günden itibaren Avrupa Konsey'i üyesi olup , uluslararası hukukun sözleşmelerinden birisi kabul edilen İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ni 1954 yılında onaylamıştır.

#### **3.4.2.1 Dedecan ve Ok Davası ( Başvuru No: 22685/09- 22 Eylül 2015)**

İki kamu görevlisi öğretmenin üyesi oldukları sendikanın faaliyetine katılması nedeniyle verilmiş olan disiplin cezası ile ilgili olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından 1 Eylül 2015'te Türkiye Cumhuriyeti aleyhine karar verilmiştir. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne başvuru 22 Nisan 2009 ve 24

Temmuz 2009 tarihlerinde yapılmıştır ve hükumete durum 23 Nisan 2010 tarihinde tebliğ edilmiştir.

Davaya bakıldığında kamu görevlisi iki öğretmenin küresel barış ile ilgili bir gösteriye katılmaları üzerine aldıkları disiplin cezası ile ilgilidir. Öğretmenler aynı zamanda sendika üyesidir. Disiplin cezası olarak Şanlı Urfa İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından öğretmenlere 657 sayılı Yasanın 125. maddesi temel alınarak bir yıl boyunca derecelerinin ilerlemesinin durdurulması cezası verilmiştir. Bununla birlikte öğretmenlerin başka bir ile atamaları yapılmıştır. Bu yer değişikliği ile ilgili olarak Metin Ok ve Mustafa Dedecan idare mahkemesinde dava açmışlardır, ancak bu talepleri iznsiz bir gösteriye katıldıkları ve artık Şanlıurfa ilinde öğretmenlik görevini icra etme koşullarının artık bir araya gelmediği gerekçesi ile talebi reddetmişlerdir. Danıştay'a yapılan başvuru sonrasında ise Danıştay, idare mahkemenin vermiş olduğu kararı farklı bir gerekçe göstermeksizin onamış ve yasaya herhangi bir aykırı durum olmadığını belirtmiştir (Danıştay Kararı, Metin Ok, 1 Nisan 2008, Mustafa Dedecan 20 Kasım 2008). İHAM 11. maddenin ihlal edildiği kararını vermiştir.

#### **3.4.2.2 Karacay Davası ( Başvuru No: 6615/03, Tarih: 27 Mart 2007)**

Erhan Karaçay, Enerji yapıyol Sen-e üye bir kamu görevlisidir. 5 Eylül 2002 tarihinde memur maaşlarının düşüklüğünü protesto etmek amacıyla KESK'in düzenlemiş olduğu eyleme katıldığı gerekçesiyle hakkında disiplin soruşturması yapılmıştır. 15 Ekim 2002 tarihinde Karaçay'dan yazılı savunması talep edilmiştir. Karaçay yazılı savunmasında sendikanın düzenlediği eyleme katılmadığını, kendisinin İstanbul'da görevlendirilmiş olduğunu belirtmiştir. Buna rağmen Karaçay' a uyarı cezası verilmiştir. Karaçay ise sendikal faaliyetleri dolayısı ile kendisine baskı yapıldığını ifade etmiştir. Ve 2 Ocak 2003 'te Bayındırlık Bakanlığı'na disiplin cezası ile ilgili yapmış olduğu reddedilmiştir. İç hukuk yolları tüketildikten sonra İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne 11. ve 14. maddenin ihlal edildiği gerekçesiyle başvuruda bulunulmuştur. Hükümet yapılan bu itiraz ile ilgili olarak İHAS'nin devlet memurunun atanması ve görev yeri ile ilgili itirazlarını güvence altına almadığını belirtmiştir. devlet memurlarının statüsünün 657 sayılı yasa ile düzenlendiği ve özel sektör çalışanlarından farklı ödev ve sorumlulukları

olduğu ifade edilmiştir. Buna karşılık Karaçay, sendikal faaliyetleri kısıtlanacak türde bir görevde bulunmadığını , sendikal faaliyetlerle ilgili sınırlandırmaların ordu , emniyet gibi alanlarda istihdam edilen kamu görevlilerinin sınırlamalar getirilmesi mümkündür , ancak Karaçay elektrik mühendisi olarak görev yapan bir kamu görevlisidir. (Council of Civil Service Unions ve diğerleri, Birleşik Krallık No: 11603/85, 20 Ocak 1987 Kararı) Hükumete göre 11. madde disipline konu olan kamu görevlilerine bir dokunulmazlık sağlamamaktadır.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi , devlet memurları maaşlarındaki düşük zammı protesto etmek amacıyla üyesi olduğu sendikanın eylemine katılan kamu görevlisine disiplin cezası verildiğini tespit etmiştir. Mahkemeye göre disiplin cezası her ne kadar küçük bir ceza da olsa kişilerin sendikal faaliyetlere katılmalarını caydırıcı nitelikte bir karardır. 1991'de İHAM'ın vermiş olduğu Ezelin Davası da benzer bir karardır. Protesto amacıyla gösteri yürüyüşüne katılan Ezelin hakkında disiplin soruşturması açılmasının İHAM tarafından ifade özgürlüğü madde 10 ve barışçıl toplanma hakkı madde 11'i ihlal ettiğine karar verilmiştir ( Ezelin Fransa 1991: parag:31). Bununla birlikte Karaçay Davasında mahkeme 11. maddenin ve 13. maddenin ihlal edilmiş olduğuna karar verilmiştir (İHAM Başvuru No:6615/03, 22 Mart 2007).

Kamu görevlilerinin sendikal faaliyete katılımın engellenmesi , kamu görevlilerini diğer çalışanlara görefarklı bir statüde gören bir anlayışın aksine mahkeme eşitlikçi ir yaklaşımı benimsemiştir. Ve sendikal faaliyet dolayısıyla küçük de olsa bir cezai yaptırımın savunulamayacağı vurgusunu yapmıştır. Bu anlamda Karaçay davası önemli kararlardan birisini meydana getirmektedir.

### **3.4.2.3 Akarsubaşı Davası ( Başvuru No: 70396/11, Tarih:21 Temmuz 2015)**

Mehmet Akarsubaşı Eğitim Sen üyesi bir kamu görevlisidir. 13 Ekim 2010 tarihinde Adana Adliyesi önünde Eğitim sen tarafından düzenlenen bir gösteriye katılmıştır (İHAM, Başvuru No:70396/ 11, 21 Temmuz 2015:parag. 8) Mehmet Akarsubaşı basın açıklamasına katıldığı gerekçesiyle 143 TL para cezası ile cezalandırılmıştır. 1 Aralık 2010 tarihinde Adana Asliye Hukuk Mahkemesi'ne itirazda bulunulmuştur ancak bu para cezası mahkeme tarafından onanıp Akarsubaşı

tarafından ödenmiştir (İHAM Akarsubaşı Türkiye Davası,Başvuru No:70396/11). Oysa Anayasa'nın 25. maddesi düşünce vicdan hürriyetini herkese tanımıştır. Bunu yanı sıra 26. maddede düşünce ve kanaatlerin yayılması ile ilgili kişilerin tek başına ya da toplu yayma hakkına sahip olduğundan söz edilmiştir. Bu özgürlüklerin kullanımı sadece millî güvenlik, kamu düzeni, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması vb. nedenlerle sınırlandırılabilceği vurgulanmıştır. 34. madde ise barışçıl toplantı ve gösteri hakkına herkesin önceden izin almaksızın sahip olduğu belirtilmiştir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı milli güvenlik, kamu düzeni ,suç işlenmesinin önlenmesi ,genel sağlığın ya da genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Ve Akarsubaşı davasında Anayasanın bu maddelerin aykırı herhangi bir unsur yoktur. Ama ulusal hukuk tarafından ifade hürriyeti ve barışçıl toplantı hakkı ihlal edilerek kamu görevlisinin uluslararası hukuk tarafından da benimsenmiş olan toplu eylem hakkı ulusal yargı organları ve idare tarafından ihlal edilmiş olduğu söylenebilir. Bu bağlamda İHAM'ın bu konu ile ilgili vermiş olduğu davadaki karara bakmak önemlidir.

Mahkeme, devletlerin sadece barışçıl toplantı yapma hakkını korumakla değil aynı zamanda bu hakka devletlerin yasal sınırlamaya aykırı bir şekilde sınırlama getiremeyeceğini ifade etmiştir İHAS 11. maddesi barışçıl toplantı hakkını kamu makamlarının keyfi müdahalesine karşı korumayı hedeflerken devlete de aynı zamanda bu hakkın etkin kullanılabilmesinde pozitif yükümlülük yüklemektedir.(İHAM Akarsubaşı Türkiye Davası,Başvuru No:70396/11;parag.39) Toplantıların düzenlenmesinin önceden izin alma şartına bağlanması ve derneklerin faaliyetlerinin kamu düzeni ve milli güvenlik gerekçesiyle kurala bağlanması 11. maddenin ruhuna aykırı değildir. kamuya açık yapılan bir yerde yapılan her türlü gösteri ,günlük hayatın akışında karışıklığa sebep olabilecek nitelikte olsa bile bu durum tek başına toplanma hürriyetinin ihlali için bir gerekçe olamayacağı mahkeme tarafından belirtilmiştir (İHAM Akarsubaşı Türkiye Davası,Başvuru No:70396/11,parag:40). Barışçıl gösteri yapma hakkı ile kamu düzeninin sağlanması arasındaki denge yerel makamların sağlaması gerektiği belirtilmiştir. Bir gösterinin barışçıl amacını ve gösterinin yapılma biçimini göz önüne almaksızın kamu görevlisi para cezası ile cezalandırılmıştır. Mahkemeye göre bu ceza yetkililer tarafından

gösterilen orantısız bir tepkiyi ifade etmektedir. (İHAM Akarsubaşı Türkiye Davası,Başvuru No:70396/11,parag:43,44). Bu bağlamda kamu görevlisinin katılmış olduğu eylem dolayısı ile verilen para cezası ile İHAS'ın 11. maddesinin ihlal edilmiş olduğu kararına verilmiştir. Ceza çok küçük de olsa kişileri sendikal faaliyetleri yapmaktan alıkoyan bir nitelik taşıması cezanın orantısız olarak verdiği zararı arttırmaktadır.

#### **3.4.2.4 Özbent ve Diğerleri Davası ( Başvuru No: 56395/08-58241/08, Tarih: 9 Haziran 2015)**

Bu davada Eğitim Sen üyesi 25 kamu görevlisi 24 Mart 2008 tarihinde Eğitim Sen tarafından düzenlenen basın açıklamasına katılmışlardır. Basın açıklamasına katılan kamu görevlilerinin her biri 125 TL para cezasına çarptırılmıştır.

İç hukuk yollarını tüketen kamu görevlileri İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne başvurmaya karar vermişlerdir. Mahkeme kamuya açık yerlerde yapılan toplantıların günlük hayatın akışında belli bir karışıklığa yol açabileceğini ve düşmanca tepkilere yol açabileceğini belirtmektedir. Ama bu durumun barışçıl toplantı hakkını ihlal etmek için haklı bir gerekçe olmayacağını belirtmiştir (İHAM Özbent ve Diğerleri Türkiye Davası,Başvuru No:56396/08,58241/08: parag.43). Mahkeme barışçıl gösteri yapma ile kamu düzeninin bozulması arasındaki ilişkiyi tespit edememiştir. İHAM, ulusal mahkemelerin ne gösterinin meydana geliş şeklini ne de barışçıl niteliğini incelemeyen kamu görevlilerine katıldıkları toplu eylem dolayısıyla para cezası ile cezalandırılmış olduklarını belirtmiştir (İHAM Özbent ve Diğerleri Türkiye Davası,Başvuru No:56396/08,58241/08: parag.47). Böylesi bir ceza sadece İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi bağlamında kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili bir ihlal değildir, aynı zamanda ILO 87 sayılı sözleşmesinde herhangi bir ayırım yapmama ilkesine ve ILO içtihatlarına aykırı olduğu gibi Avrupa Sosyal Şartı 5. ve 6. maddelerini de ihlali beraberinde getirmektedir. Mahkeme bu davada İHAS 10. maddesinin ve 11. maddesinin ihlal edilmiş olduğuna karar verip Türkiye 'nin başvurularının herbirine 65 euro para cezası ödemesi gerektiğine karar vermiştir (İHAM Özbent ve Diğerleri Türkiye Davası,Başvuru No:56396/08,58241/08: parag.60).

### **3.4.2.5 Doğan Altun Davası ( Başvuru No:7152/08,Tarih:26 Mayıs 2015)**

Bu dava da basın açıklamasına katılması dolayısı ile hakkında disiplin cezası açılan kamu görevlisi ile ilgilidir. Temel haklardan birisi olan ifade hürriyeti diğer hakların kendisini gerçekleştirilebilmesi açısından önemli bir haktır. Sendikal faaliyetlere katılması dolayısı ile kamu görevlilerine küçük de olsa cezai bir müeyyidenin uygulanması sendikal hakların yasalar yolu ile ihlalinin bir göstergesidir. Bu durum aynı zamanda eşitsiz ve ayrımcı bir uygulamadır. Kamu ve özel sektör çalışanları arasında bağlı olunan çalışma ilişkileri sistemi sebep gösterilmesi böyle bir ayrımın yapılmasının haklı bir gerekçesi olamaz. Statüsel ve sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemi arasındaki sınırlar silikleşirken sadece kamu görevlisi olması dolayısıyla grevi de içeren toplu eylem hakkından bu çalışan gruplarının kapsam dışı tutulması ya da çeşitli ayrımcılık uygulamaları ile karşı karşıya kalmaları için açıklayıcı bir sebep değildir (İHAM, İHAM Doğan Altun Türkiye Davası,Başvuru No:7152/08, 26 Mayıs 2015,parag:2).

Doğan Altun , Tüm Bel-sen sendikasına üye bir kamu görevlisidir 24 Kasım 2006 tarihinde bağlı olduğu sendikanın ,düzenleyeceği faaliyete katılmak amacıyla işyerinden bulunmamıştır. Bunun üzerine 8 Mayıs 2007 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 125/a maddesine dayanarak , Doğan Altun'a uyarma cezası verilmiştir. Bu karara itiraz edilmiştir ,itiraz edilirken de Karaçay / Türkiye davasına atıfta bulunularak çalışma saatleri dışında yapılan sendikal faaliyetlerin mazeretli olarak işyerinden ayrılma sayılacağı belirtilmiştir (İHAM Doğan Altun Türkiye Davası,Başvuru No:7152/08, 26 Mayıs 2015,parag:8). Ancak 4688 sayılı yasanın 18. maddesinde ifade edilen işverenden izin alınmasının yasal bir zorunluluk olduğu gerekçesiyle disiplin cezası onanmıştır.

Doğan Altun, İHAS'nin 11. maddesine dayanarak sendikal özgürlüğünün ihlal edildiğini belirtmiştir. Silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idari mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar getirilmesine İHAS'ın 11. maddesinin engel olmayacağı belirtilmektedir (İHAM Doğan Altun Türkiye Davası,Başvuru No:7152/08, 26 Mayıs 2015,parag: 25). Ancak bu sınırlamalar örgütlenme hakkının özüne zarar vermemelidir. Bu gruptaki kişilerin sendikal haklarına ilişkin sınırlamaların meşruiyetini ispat yükümlülüğu devlete ait olduğu

mahkeme tarafından belirtilmiştir. Başvuranın disiplin cezası ile cezalandırılması işyerinden izinsiz ayrılması sebebiyle değil kamu görevlisinin üyesi olduğu sendikanın bir faaliyetine katılması ile ilgili olduğuna karar vermiştir ( İHAM Doğan Altun Türkiye Davası,Başvuru No:7152/08, 26 Mayıs 2015,parag:32). Bu durum ise kamu görevlisinin toplu eylem hakkını kullanabilmesine yönelik devletin yapmış olduğu bir müdahale olarak düşünülebilir. Bu disiplin cezasının hükümete göre gerekçesi ise şu şekilde belirtilmektedir. Kamu görevlisinin sahip olduğu sıfat nedeniyle idareye karşı görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin bazı hak ve özgürlüklerine sınırlama getirme imkanı idarenin disiplin sisteminin bir doğası gereği olduğu ve bu sınırlamaların kamu görevlisi dışındakilere zorunlu olarak dayatılamayacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra sözleşmenin 11. maddesi, sendikanın yapacağı toplu eylem yoluyla sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma özgürlüğünü güvence altına almaktadır. sendika tarafından gerçekleştirilecek eyleme devletler tarafından izin verilmeli aynı zamanda eylemin devamı sağlanması gerektiği mahkeme tarafından ifade edilmiştir (İHAM Doğan Altun Türkiye Davası,Başvuru No:7152/08, 26 Mayıs 2015,parag 43). Benzer şekilde Wilson davasında, başvuranlar İngiltere yasalarının işverenlere sendikaları tanımamaya izin veren düzenlemeler sağlayarak sendikaların üyelerinin hak ve çıkarlarını koruyamadıklarını belirtmişlerdir. Bu durum Sözleşmenin 10. ve 11. maddelerine aykırılığı da göstermektedir. Buna ek olarak UK yasalarının ,işverenlerin sendika üyeleri arasında ayırım yapabilecek izin vermesini eleştirmektedirler (Wilston, National Union Journalist:23). Sendikaların herkesin hak ve çıkarlarını koruyup geliştiren örgütler olmasını sağlanmasında devletin de olumlu rolü olmalıdır. Bu noktada devlet koyduğu yasal düzenlemeler ile hiç kimse arasında herhangi bir ayırım yapmamayı garanti etmesi gerekmektedir. Türk ulusal mevzuatına bakıldığında kamu görevlisi ve işçilerin hakları bağlamında keskin farklılıklar var olduğu görülmektedir. Uluslararası literatürde ihlal olarak algılan birçok şey Türkiye’de ulusal mevzuat ve yargı organlar aracılığı yapılmaktadır. Bu olayda ise başvurana katıldığı eylem dolayısı ile verilen disiplin cezası örgütlenme özgürlüğüne bir müdahale olarak düşünülmektedir. Bu müdahale ne demokratik bir toplum için gerekli bir müdahale ne de verilen ceza ile arasında makul bir oran vardır. Bu yüzden sözleşmenin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar verilmiştir.



### **3.4.2.6 İsmail Sezer Davası ( Başvuru No:368/07, Tarih:27 Mart 2015)**

Başvuran 30 Mart 2007 tarihinde, söz konusu panele katılması nedeniyle hakkında disiplin soruşturması açıldığına dair bilgilendirilmiş ve savunmasını sunması istenmiştir. 14 Temmuz 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin B fıkrasının d) bendine dayanarak, disiplin cezası bağlamında Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından 17 Nisan 2007 tarihinde başvurana, siyasi bir parti tarafından düzenlenen panele katılması nedeniyle kınama cezası verilmiştir.

Mahkeme Sözleşme'nin 11. maddesinin 1. fıkrasının sendika özgürlüğünü, dernek kurma özgürlüğünün bir türü ya da özel bir boyutu olarak açıkladığını hatırlatmaktadır. Sözleşme, sendikanın yapacağı toplu eylem yoluyla, sendika üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Sendika üyeleri tarafından gerçekleştirilecek olan bu eyleme Sözleşmeci Devletler tarafından izin verilmeli, eylemin devamı ve gelişimi sağlanmalıdır( İHAM,İsmail Sezer:49).

### **3.4.2.7 Küçükbalaban ve Kutlu Davası (Başvuru No.29764/09 ve 36297/09, Tarih:24 Mart 2015)**

İnsan Hakları Mahkemesine iç hukuk yollarını tüketerek sözleşmenin 11. maddesinin ihlal edildiği iddiası ile başvuran Küçükbalaban ve Kutlu Eğitim-Sen üyesi öğretmenlerdir. 15 Şubat 2005 tarihinde “ Dünyada Küresel Savaşa Karşı Küresel Barış” konulu bir eyleme katılmışlardır (İHAM, Başvuru No.29764/09 ve 36297/09,24 Mart 2015:2).

Bu öğretmenler hakkında gösteriye katılmaları nedeniyle disiplin soruşturması başlatılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın125. maddesi D bendi uyarınca bir yıl kademe ilerlemesi cezasına çarptırılmışlardır. Bu öğretmenler disiplin soruşturmasının ardından başka illere tayin edilmişlerdir. Öğretmenler disiplin cezalarının iptali için dava açmışlar ancak talepleri reddedilmiştir. Bunun üzerine İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. maddesi ihlal edildiği iddiası ile İnsan Hakları Avrupa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. Hükûmet ise öğretmenlerin ilgili yetkililere bilgi vermeden ve mazeretsiz bir şekilde görev yerinde

bulunmadıklarını ifade etmiş ve verilen cezanın suç ile orantılı olduğunu belirtmiştir. (İHAM, Başvuru No.29764/09 ve 36297/09,24 Mart 2015:28,29). Oysa bu hakkın sınırlanmasının belli koşulları vardır ve bu da 11. maddesinin 2. fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre bu hak demokratik toplumda zorunlu bir tedbir niteliğinde ulusal güvenliği,kamu güvenliğinin korunması ,kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi ,sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve ancak yasayla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Böyle bir sınırlama için hükümet ulusal güvenliği koruma, kamu güvenliğini sürdürme ve düzeni sürdürme amacını taşıdığını belirtmiştir. aynı zamanda mazeretsiz olarak ve yetkililere bilgi verilmeden öğretmenlerin görev yerinde bulunmamları ve düşüncelerini ifade etmenin başka yolları da olduğu vurgusunu yaparak bu cezanın uygun olduğu görüşünü savunmuşlardır. Ancak bu ceza devlet memurluğundan çıkarılmadan önceki en ağır cezadır (İHAM, Başvuru No.29764/09 ve 36297/09,24 Mart 2015:33).

Mahkemenin kararı ise kamu görevlilerinin 15 Şubat 2005 tarihinde katılmış oldukları barışçıl nitelikli bir eylem dolayısı ile verilen disiplin cezası demokratik bir toplumda gerekli tedbir niteliğinde görülmeyle bu cezanın suç isnat edilen eylem ile orantılı bir ceza olmadığı sonucuna varılmıştır. Böyle bir cezanın sendika üyelerinin barışçıl bir eyleme katılmalarını caydırıcı bir niteliği olduğu belirtilmiştir. Bu aslında kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkını ve yani sendikal haklarını bir bütün olarak kullanmalarını engellemeye yönelik yıldırma politikalarından birisidir. Bu yıldırma politikası aracılığıyla kamu görevlilerinin sendikal hakları hem devlet hem de yargı organları aracılığı ile ihlal edilmektedir. Bu nedenle mahkeme vermiş olduğu kararda , kamu görevlilerine eyleme katılmış olmaları dolayısı ile verilen disiplin cezasının demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna vararak sözleşmenin 11. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır (İHAM, Başvuru No.29764/09 ve 36297/09,24 Mart 2015:38).

#### **3.4.2.8 Yılmaz Yıldız ve Diğerleri (Başvuru No.4524/06, Tarih 14 Ekim 2014)**

Hastanenin önünde basın açıklaması yapan 3 kamu görevlisi doktor toplantı özgürlükleri ve ifade özgürlüklerinin ihlal edildiği iddiasıyla İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'ne başvuruda bulunmuşlardır. Basın açıklaması SSK Hastanelerinin

Sağlık Bakanlığı'na devredilmesi sonucu oluşan sorunlara dikkat çekmek amacıyla yapılmıştır( İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :7).

Polis tarafından göstericiler toplanmalarının yasal olmadığı gerekçesi ile uyarılmışlardır. Niğde ve Mardin Cumhuriyet başsavcılığı tarafından doktorlar hakkında kamu düzenini ve güvenliğini bozdukları gerekçesi ile dava açılıp , SES üyesi doktorlar 100 lira para cezası ile cezalandırılmışlardır.(İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :13)

Çalışanların İHAS 10. ve 11. madde yani ifade özgürlükleri ve barışçıl toplanma özgürlükleri ihlal edilmiştir. Ayrıca yapılan basın açıklamasının kamu düzenini ve kamu güvenliğini bozan bir niteliği olmadığı başvurular tarafından ifade edilmiştir. Mahkemeye göre barışçıl toplanma ve gösteri hakkının sınırlandırılması için demokratik bir toplumda kamu güvenliği, kamu düzeni gibi meşru amaçlar dolayısıyla kısıtlanabileceği belirtilmiştir(İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :24). Mahkeme aynı zamanda toplantı yapma özgürlüğünün ifade özgürlüğü ile birlikte demokratik toplumların temel taşlarını oluşturduğunu vurgulamıştır. Bu nedenle mahkeme barışçıl toplantı ve gösteri hakkının bu olayda sınırlandırılmayacağını belirtmiştir (İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :24). Hiç kimseye yasaklanmamış bir eyleme katılması dolayısıyla disiplin cezalarının en alt ölçeğinde olsa da herhangi bir yaptırımda bulunulamaz (İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :42).

Mahkeme genel ilke olarak her gösterinin günlük yaşamın devamı için bazı düzensizliklere sebep olduğunu belirtmiştir. Sözleşmenin 11. maddesinde güvence altına alınan barışçıl toplantı ve gösteri hakkının özünden mahrum edilmediği sürece kamu güçlerinin belli bir ölçüye kadar müsamaha göstermelerinin önemli olduğunu savunmuştur.(İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :45). Bu olayda dikkati çeken nokta sadece üç kamu görevlisi doktorun yaptıkları basın açıklaması dolayısı ile cezai bir yaptırım ile karşı karşıya kalmalarıdır. Bu noktada eşitlik karşıtı bir işlem söz konusudur. Mahkeme sözleşmenin 11. maddesinin (2) paragrafı dahilinde başvuruların barışçıl bir toplantıya katılmaları nedeniyle yargılanmalarının ve kendilerine verilen adli para cezalarının kamu düzeni sürdürme ile ilgisiz olduğu

sonucuna vararak 11. maddenin ihlal edildiği kararını vermiştir (İHAM, Başvuru No.4524/06,14 Ekim :48).

#### **3.4.2.9 Çerikçi ve Türkiye Davası ( Başvuru No:33322/07, Tarih: 13 Temmuz 2010)**

Kesk üyesi kamu görevlisi hakkında 1 Mayıs'ta görev yerini terkettiği gerekçesi ile disiplin soruşturması başlatılmıştır. Turan Çerikçi Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm. Bel-Sen) üyesiydi. 1 Mayıs 2007 tarihinde görev yerini terk ettiği gerekçesi ile hakkında disiplin soruşturması açılmıştır. 1 Mayıs 2007 tarihinde Çerikçi üyesi olduğu sendikanın çağrısı üzerine katıldığı toplu eylem dolayısı ile 9 Mayıs 2007 tarihinde görev yerini terk etmekten disiplin cezası almıştır. İtirazda bulunan Çerikçi'nin itirazı 657 sayılı yasanın 125.A maddesi uyarınca reddedilmiştir. Çerikçi'nin almış olduğu disiplin cezası dolayısıyla barışçıl toplanma ve gösteri hakkı ihlal edilmiştir( İHAM, Çerikçi Davası, Başvuru No: Başvuru No.33322/07,13 Temmuz 2010:2)

#### **3.4.2.10 Saime Özcan Davası (Başvuru No.22943, Tarih:15 Eylül 2009)**

Saime Özcan Eğitim Sen üyesi öğretmendir. 1 Aralık 2000 tarihinde , kamu görevlilerinin koşullarının iyileştirilmesi için üyesi olduğu sendikanın almış olduğu grev kararına uyararak greve katılmış ve işe gitmemiştir. O tarihte geçerli olan Ceza Kanununun 236. maddesi gereğince öğretmen hakkında görev yerini terk etmekten ceza davası açılmıştır. Öğretmen hakkında üç ay on gün hapis cezası 76.050.000 para cezası istenilmiş ve öğretmen üç ay süreyle görevinden uzaklaştırılmıştır. Mahkeme hapis cezasını para cezasına çevirmiştir. Öğretmen bu karara itirazda bulunmuştur. Yargıtay 2 Aralık 2003 tarihli bir kararla itiraz edilen kararı onamıştır ancak, kamu görevlisinin görevden uzaklaştırılmasını iki ay on beş gün olarak düzeltmiştir (İHAM, Başvuru No.22943, 15 Eylül 2009:1)

29 Ağustos 2007 tarihli bir kararla 31 Ocak 2002 tarihli karar iptal edilmiş ve öğretmen hakkında ceza verilmesine gerek olmadığını kararına varılmıştır.

İnsan Hakları Mahkemesi'ne yapılan başvuru ile ilgili olarak, hükümet kararın bozulması ile öğretmenim mağduriyetinin ortadan kalktığını ileri sürmüştür. İnsan

Hakları Avrupa Mahkemesine göre ulusal mahkemelerin alenen İHAS'ı ihlal ettiklerini açık bir şekilde kabul etmedikleri ya da ihlali gidermedikleri sürece ,başvuran lehine alınan karar veya tedbir mağdur sıfatını kaybetmesi için yeterli değildir (İHAM, Başvuru No.22943, 15 Eylül 2009:3)

Hükümet bu davada kamu görevlilerinin grev ya da iş yavaşlatma yapamayacaklarını savunmaktadır. Hükümetin kamu görevlisi öğretmenin yargılanmasının sendika üyesi olmasından kaynaklanmadığını diğer memurlarla birlikte görevini ifa etmemesinden kaynaklandığını savunmaktadır. Bu müdahalenin yasal bir zemini olduğunu ve demokratik bir toplumda gerekli olduğunu ifade etmektedir. mevcut davayı inceleyen İHAM, kamu görevlilerinin koşullarını iyileştirmek için toplu bir yelem katılmaları sonucunda cezalandırılmalarının barışçıl toplanma ve örgütlenme hakkının açıkça ihlali olduğu kararını vermiştir (İHAM, Başvuru No.22943, 15 Eylül 2009:5 )

#### **3.4.2.11 Kaya ve Seyhan Davası (Başvuru No:30946/04, Tarih: 15 Eylül 2009)**

Başvuranlar bu tarihte sendikalarının aldığı karara dayalı olarak mecliste görüşülmekte olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek amacıyla bir günlük ulusal eyleme katılmışlardır. Olayların meydana geldiği dönemde, öğretmenlik yapan başvuranlar, Kesk'e Eğitim-Sen'in üyesidir. Ocak 2004 tarihinde, başvuranlara, 11 Aralık 2003 tarihinde görev yerine gelmedikleri için haklarında disiplin soruşturması açıldığı bildirilmiş ve bu konuda savunma sunmaları istenmiştir.İHAM ise kararında bir günlük eylemin önceden bildirildiğini ve bu kararın ulusal makamlar tarafından yasaklanmadığı belirterek aynı zamanda kamu görevlilerinin barışçıl toplantı haklarını kullandıkları belirtilmektedir ( İHAM,Kaya ve Seyhan, Başvuru No:30946/04,2009:3).

İHAM' a göre verilen disiplin cezası her ne kadar küçükte olsa sendika üyelerini çıkarlarını korumak için meşru grev ya da diğer eylem türlerine katılmaktan alıkoyacak bir nitelik taşımakta olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte berilen disiplin cezası acil bir sosyal ihtiyaca karşılık gelmemekte ve bu yüzden demokratik bir toplumda gerekli olmadığı düşünülerek bu bağlamda Sözleşmenin 11. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır (İHAM,Kaya ve Seyhan, Başvuru

No:30946/04,2009:3).

### **3.4.2.12 Demir Baykara Kararı (Başvuru No: 34503/97, Tarih: 12 Kasım 2008)**

Demir Baykara kararına konu olan olay şu şekildedir. Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (Tüm Bel Sen) ile Gaziantep Belediyesi arasında çalışma koşullarının düzenlenmesi amacıyla iki yıl süreyle bir toplu iş sözleşmesi imzalanmıştır (Çetin,2015:589).Tüm Bel Sen tarafından 18 Haziran 1993 tarihinde Belediye'nin toplu iş sözleşmesi kapsamındaki özellikle mali yükümlülükleri yerine getirmediği iddiası ile Bölge İdare Mahkemesinde dava açılmıştır ( İHAM, Başvuru No: 34503/97,2008:17). 1994 ortalarında başlayan yargı süreci 1995 sonlarında, toplu iş sözleşmesinin geçersiz sayılmasıyla noktalanmıştır. İç hukuktaki bir buçuk yıllık yargı sürecinin ardından da, 1996 Sonbaharında başlayan ve 2006 Sonbaharında sona eren on yıllık bir Strazburg süreci başlamıştır. Başvuranlar, sözleşmenin 14. maddesiyle birlikte, 11. maddesinin de ihlal edildiğini ileri sürmüşlerdir.Bunlar; ulusal yetkililerin,sendikalar kurma hakkı ile toplu sözleşmeler bağtlama hakkını tanımamasıdır.

Süreç, Strazburg Mahkemesinin Türkiye'nin 11. maddeyi hem sendika hakkı ve hem de sendikanın üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla bir araç olarak kullandığı toplu iş sözleşmesi hakkı yönlerinden ihlal ettiğini belirtmiştir. Devletin, sendikaların üyelerinin çıkarlarını savunmak amacıyla başvuracakları toplu iş sözleşmeli sendika hakkının, yönetimin sert çekirdeği dışında kalan kamu görevlilerini (de) kapsayacak biçimde kullanılmasını sağlayan yasal düzenlemeyi yapması, 11. maddenin içerdiği olumlu yükümlülüğün bir gereğidir. Ters bir yaklaşım, tutum yada uygulama, 11. maddenin ihlali anlamına gelmektedir (Gülmez,2008:158).

Demir Baykara kararı ile İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi toplu pazarlık yapma hakkının sendikal hakkının temel unsurlarından birisi olduğuna karar vermiştir.Bu sonuca varırken 1970'li yıllarda ulaşmış olduğu içtihadı değiştirme yoluna gitmeyi tercih etmiştir. Bu karar İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin sendikal hakları grev ve toplu pazarlığı da içerecek şekilde bir bütün olarak kabul etmesi bakımından son derece önemli ve temel kararlardan birisidir(Çetin,2015:593).

### **3.4.2.13 Satılmış ve Diğerleri (Başvuru No:74611/01, 26876/02 ve 27628/02, Tarih: 17 Temmuz 2007)**

1998 ve 1999 yıllarında, Boğaz Köprüsü gişelerinde çalışan ve KESK'e (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) bağlı Enerji Yapı Yol Sen (üyesi olan kamu görevlileri, sendikanın aldığı karar üzerine çalışma koşullarını protesto etmek için, birkaç saatliğine gişelerden ayrılmak suretiyle iş bırakma eylemi yapmış ve araçların köprüden ücretsiz geçmesine izin vermişlerdir. Bu eylemin ardından, Karayolları, Üsküdar Asliye Hukuk Mahkemelerinde, idareyi zarara uğrattıkları gerekçesiyle eylemci kamu görevlileri hakkında tazminat davası açmıştır (Balcı,2008:220).

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Satılmış ile Diğerleri ve Demir Baykara kararları ile grev hakkı ile ilgili mevcut içtihatlarından farklılaşmıştır. Bu olayda hükümet kamu görevlilerinin planlanmış olan eyleme ve greve çıkartmış olduğu yönetmelikle engelleyici bir müdahalede bulunmuştur. Buna karşılık olarak üyelerin sendikaya başvurmaları halinde disiplin yaptırımları uygulanmıştır.

Olay şöyle meydana gelmiştir. 1998 ve 1999 yıllarında, Boğaz Köprüsü gişelerinde çalışan ve KESK'e (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu) bağlı Enerji Yapı Yol Sen üyesi olan kamu görevlileri, sendikanın aldığı karar üzerine çalışma koşullarını protesto etmek için, birkaç saatliğine gişelerden ayrılmak suretiyle iş bırakma eylemi yapmışlardır. Araçların köprüden ücretsiz geçmesine izin vermişlerdir. Bu eylemin ardından, Karayolları, Üsküdar Asliye Hukuk Mahkemelerinde, idare zarara uğratıldığı gerekçesiyle eylemci kamu görevlileri hakkında tazminat davası açılmıştır.

İdare, bu eylemi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12. maddesi uyarınca haksız fiil olarak nitelemiş, davalılar ise eylemlerinin hukuka aykırı fiil olarak nitelenemeyeceğini, yaptıkları eylemin sorunlarına çözüm arayışı doğrultusunda, üyesi oldukları sendika tarafından alınan karara uymaktan ibaret olduğunu iddia etmişlerdir. Bu dava, idare lehine sonuçlanmıştır.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi de yerel mahkeme kararını onamıştır.<sup>4</sup> Bu karar üzerine 42 kamu çalışanı AİHS'nin 2, 11 ve 14. maddeleri ile 1 no'lu Protokolün 1. maddesinin ihlal edildiği iddiasıyla AİHM'ne başvuruda bulunmuşlardır.

Hükümet, 657 sayılı kanununun 12, 26 ve 27. maddelerinin, ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerine ve AIHS'nin 11. maddesine uygun olduğunu, 87 ve 151 sayılı sözleşmelerin, devletleri grev hakkını tanımaya zorlamadığını, Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartınının 5. ve 6. maddelerine çekince koyduğunu, bu nedenle bu maddelerle bağlı olmadığını, 5 yapılan eylemle kamu hizmetinin kesintiye uğratıldığı ve idarenin maddi zararının bulunduğu yönünde savunma yapmıştır. AİHM, olayı yalnızca sözleşmenin 11. maddesi yönünden incelemeyi uygun bulmuştur. Mahkemeye göre, bu yaptırım ne denli küçük (önemsiz) olursa olsun, sendikaların üyelerini, onların çıkarlarını savunmak için grev günlerine yada eylemlere katılmaktan caydırıcı niteliktedir. Bu nedenle de, başvurana verilen uyarı cezası, “demokratik bir toplum için zorunlu değildir.” O halde, sözleşmenin 11. maddesi ihlal edilmiştir (Gülmez, 2008:158).

Türkiye'deki Satılmış davasında mahkeme grev hakkı ile ilişkili içtihadını aşağıdaki soruların cevaplarını arayarak geliştirmiştir.

- 1) Sözleşmenin 11/ 2. Maddesine göre mağdur kimdir?
- 2) Kamu görevlilerinin grev hakkı nedir?
- 3) Hangi koşullarda grev hakkı sınırlandırılabilir?

13 Nisan 1996 tarihinde, Başbakanlık Personel Genel Müdürlüğü, bir genelge yayınlamıştır.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi , kararında sözleşme bağlamında sendikaların 11. Maddenin aksi bir şekilde değil üyelerin çıkarlarını korumak için eylemde bulunmalarına izin verilmesi gerektiğini savunmuştur. Scmidt ve Dalström v. Sweden kararına atfen mahkeme, grevin sendikaların seslerini duyurmayı olanaklı kıldığı ve üyelerinin çıkarlarını korumada önemli bir açı olduğunu anımsatmıştır. Bu bağlamda mahkeme , ILO'nun 87 sayılı sözleşmesini ve Avrupa Sosyal Şartı'nı da referans göstermiştir (Makkira, 2010: 281).

Mahkeme, toplu eylem hakkının örgütlenme özgürlüğünün temel aktörü olduğuna ve toplu eylem hakkını ihlalin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 11. Maddesini ihlal etmek anlamına geldiğini belirtmiştir. ILO'un 87 sayılı sözleşmesi



uyarınca denetim organlarının vermiş olduğu kararları refere eden İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, grev hakkının, çalışanların örgütlenme özgürlüğünün gerçek bir sonucu olduğu kararına varmıştır (ECHR, para. 24).

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Demir Baykara ve Enerji Yapı Yol Sen davası açan kararlar olarak değerlendirilmiştir. Enerji Yapı Yol Sen kararı Türkiye'deki kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgilidir Söz konusu devlet yani Türkiye kamu görevlilerinin çıkardığı genelge ile kamu görevlilerinin grev hakkını sınırlandırmak istemiştir. Bu bağlamda, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 11. Maddesi uyarınca korunan toplu eylem hakkının bu olayda devlet tarafından sınırlandırıldığı sonucuna varmıştır. Bu kararla birlikte İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin, daha önceki yıllarda vermiş olduğu ve sendikal hakların bütünselliğine gölge düşüren yaklaşımından uzaklaşarak, sendikal hakların evrensel ve bölünmezliği anlayışına döndüğü söylenebilir.

#### **3.4.2.14 Balıkçı ve Türkiye Davası (Başvuru No:26481, Tarih:6 Ocak 2004)**

Hasan Balıkçı 1 günlük iş bırakma eylemi dolayısıyla cezalandırılan bir kamu görevlisidir. Enerji-Sen üyesidir. 20 Temmuz 1994 tarihinde kamu görevlilerinin büyük bir bölümünün sendikal haklarını elde etmek için katıldığı bir günlük iş bırakma eylemine katılmıştır. 9 Ağustos 1994 tarihinde çalışmış olduğu kurum olan Türk Elektrik Kurumu( TEK) bölge müdürlüğü tarafından hakkında soruşturma başlatılmıştır. 10 Ekim 1994 tarihinde ise disiplin cezası verilmiştir. İHAM,Başvuru No:26481,6 Ocak 2004:1)10 Eylül 1999 tarihinde çıkan af kanunu ile kamu görevlisinin disiplin cezası affa uğramıştır.

Barışçıl toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ihlal edildiği ve iç hukuk yollarının tükendiği gerekçesiyle İHAM' başvuruda bulunulmuştur. Bu başvuruda İHAS'ın 11.,13 ve 14. maddelerinin ihlal edildiği belirtilmiştir (İHAM,Başvuru No:26481,6 Ocak 2004:2).

Yapılan başvuru ile ilgili olarak hükümet tarafı çıkan af kararı ile kamu görevlisinin mağduriyetinin sona erdiğini ifade etmektedir. başvuran kamu görevlisinin ölmesi nedeniyle İHAM ,mirasçılarının mağdur olarak

görülemeyeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte olayın meydana geldiği dönemde Anayasanın 51. maddesi ve takip eden maddeleri ile sendikal hakların önündeki engellerin bertaraf edildiğini belirtmiştir. Ve 3 Eylül 1999 da yürürlüğe giren disiplin cezaların affı ile ilgili yasa sonucu başvuranın disiplin cezasının kayıtlardan silindiğini belirtmiştir. Mahkeme bu süre içinde kamu görevlisinin görevini sürdürdüğünü ve ne kendisinin ne de mirasçılarının karşı çıktıklarını belirtmektedir. Bununla birlikte 12 Temmuz 2001 'de yürürlüğe giren 4688 sayılı yasanın da sözleşmede yer alan gerekliliklere cevap verdiğini eklemiştir. Bu noktalar üzerinde duran mahkeme başvurunun incelenmesine devam edilmesinin gerekli olmadığına karar vermiştir. Sözleşme ve protokollerce güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere aykırı hiçbir özel durum bulunmadığı belirtilmiştir. İHAM, Başvuru No:26481,6 Ocak 2004:3)

Bu davada İHAM'ın kamu görevlilerinin toplu eyleme katılması dolayısı ile disiplin cezası alması durumuna kayıtsız kalma şeklinde bir yaklaşım sergilemiş olduğu görülmektedir. Örgütlenme özgürlüğünün en önemli parçası olan ve ifade özgürlüğünün kendisini gerçekleştirmesini sağlayan barışçıl toplanma ve yelem hakkına yönelik bir ihlal aslında göz ardı edilmiştir. Disiplin cezası çok küçük de olsa kişileri sendikal faaliyetlere katılmalarını engelleyecek nitelikte sonuçlar ortaya koyabilir.

#### **3.4.2.15 Metin Turan ve Türkiye (Başvuru No.20868/02, Tarih:14 Kasım 2006)**

Metin Turan davası aslında kamu görevlilerinin sendikal haklarının ihlal edilmesi için ortaya konulan sebepler bakımından ilginç bir durumu vardır. Metin Turan sendikal haklarını kullanması dolayısı ile kamu düzeni için bir tehlike olarak değerlendirilmiştir.

Metin Turan'ın Kesk'in eylemlerine katıldığı için kamu düzenini bozduğu iddia edilmiştir. Bu yüzden ilgilinin OHAL bölgesinde görev yapması tehlikeli bulunmuş ve bu durumun kamu düzeni için bir tehlike oluşturduğu iddia edilmiştir. Bu gerekçeler dahilinde Metin Turan'ın tayini kendi talebi dışında farklı bir ile yapılmış ve kendisine 27 Mart 2002 tarihinde tebliğ edilmiştir. (İHAM, Başvuru No.20868/02, 14 Kasım 2006:2)

Metin Turan, görev yerinin değiştirilmesinin kendisinin sendikal hakkının ihlali anlamına geldiğini savunmaktadır. Hükümet ise ,sendika üyesi kamu görevlisinin görev yerinin değiştirilmesi sendika üyeliğine herhangi bir zarar vermediğini savunmaktadır. Bunun yanı sıra İHAS 11. maddesinin kamu görevlilerine bir dokunulmazlık sağlamadığını veya daha avantajlı bir konuma getirmediğini belirtmiştir. Hükümete göre kamu görevlileri kamu yararı için çalışmakta ve kamu görevlileri bir miktar keyfiyete sahip olduğunu ileri sürmektedir.

İHAM ise Sözleşmenin 11. maddesinin sendika özgürlüğünü düzenlerken, devlete sendika üyesi olan kamu görevlilerine farklı muamele yapılması hakkını sağlamadığını belirtmektedir. Mahkeme, hükümetin ileri sürdüğü gibi devletin kamu hizmetinin iyi bir şekilde yönetilmesi ve idaresi kapsamında olmadığını ileri sürmüştür. Kamu görevlisi Metin Turan'ın yasal bir sendikaya üye olmasından dolayı başka bir şehre gönderilmesi şeklindeki bir kararın demokratik bir toplum ile hiç bir bağı olmadığı öne sürülerek dolayısıyla 11. maddenin ihlal edildiği sonucuna varmıştır. (İHAM, Başvuru No.20868/02, 14 Kasım 2006:5)

#### **3.4.2.16 Tüm Haber sen ve Çınar Davası( Başvuru No:28602/95,Tarih:21 Mayıs 2015)**

Karara konu olan olayda posta hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerinin kurdukları sendikanın kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanımadığı gerekçesiyle kapatılması ile ilgilidir. Mahkeme bu işlemi 11. maddeye aykırı görmüştür ( Nalbant,Doğru:2013:449).

Demokratik bir toplumda böyle bir müdahalenin gerekliliği konusunda Mahkeme, silahlı kuvvetler, polis ve devletin idaresine ait personelin sendikal haklarının sınırlandırılması için meşru kısıtlamalar getirilebileceğini hatırlatır. Bununla birlikte 11. maddeye getirilecek sınırlamalar dar yorumlanmalıdır, sadece ikna edici ve zorlayıcı nedenler örgütlenme özgürlüğüne getirilen sınırlamaları haklı gösterebilir.

Mevcut davada hükümetin sunduğu gerekçeler ,Türk hukukunda uygulandığı şekliyle kamu görevlilerine ,iletişim sektöründe çalışan sözleşmeleri

kamu görevlilerine mutlak şekilde sendika kurma yasağı getirdiğine ve bu yasağın hangi toplumsal ihtiyaç baskısına cevap verdiğine ilişkin bir açıklama içermemektedir.

Tüm Habersen ve Çınar kararında mahkeme, tüm çalışanlara sendika kurma hakkını tanıyan 87 nolu ILO sözleşmesini onaylamıştır, ancak Avrupa Konseyi'ne üye ama bu hakkı tanımayan nadir ülkelerden birisi olduğunu kaydetmiştir. Mahkemeye göre bu yasağın 11. maddenin ihlali anlamına gelmektedir.



## SONUÇ

Güçlü güçsüz, yöneten yönetilen, çalışan çalıştıran şeklindeki kategorilerin daha da çoğaltılabileceği aslında temelinde otorite ve güç kavramının yer aldığı toplu eylem, kişilerin eşitsiz ve adaletsiz uygulamalar karşısında hoşnut olmadıkları durumdan kurtulabilmeleri için başvurulan direniş yöntemlerinin toplam ifadesi olarak düşünülebilir. Toplu eylem içinde şiddeti de barındıran isyan, devrim gibi kavramlara da gönderme yaparken grev ,protesto, barışçıl toplantı ve grev hakkı gibi kavramları da kapsamaktadır. Uluslararası çalışma hukuku bağlamında toplu eylemin kabul edilebilmesinin en önemli koşulu olarak barışçıl nitelikte olması istenilmektedir. Şiddeti içeren ve barışçıl olmaktan uzak olan herhangi bir toplu eylem çeşidinin uluslararası çalışma hukukunun koruma sistemi içinde düşünülemez.

Kişilere toplu eylem hakkının tanınması ifade özgürlüğünün en somut örneklerinden birisidir. İfade özgürlüğü demokratik bir toplumun asli temellerinden birisi olup toplumun ilerlemesi ve her bireyin kendisini gerçekleştirmesinin en temel koşullarından birisidir. Bu bağlamda toplu eylem hakkı ile ilgili her türlü ihlal ifade özgürlüğünün de ihlali anlamına gelmektedir. İnsan haklarının uluslararasılaşması yönündeki istekle birlikte çalışanlar uluslararası çalışma hukukunun konusu olmaktan öznesi haline gelmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü ile yükselen bu çaba ve devamındaki İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Temel Haklar Şartı vb. belge ve sözleşmelerin ortaya çıkışı ve bu organların denetim organları aracılığı ile insan haklarının uluslararasılaşması ve özelinde sendikal hakların da evrenselleşmesi yönünde eğilimler meydana gelmiştir. Bu eğilimlerin en önemli göstergelerinden birisi sendikal hakların grev ve toplu pazarlık hakkını da kapsayacak bir şekilde bütünselci bir bakış açısının benimsenmesi olmuştur. Bu bakış açısının kabulü uluslararası çalışma normlarında her bir aktör için aynı paralelde gitmemiş olsa da gelinen son nokta evrensellik bakış açısının kabulü olmuştur. Bu bakış açısının devamında sendikal hakların kamu görevlisi işçi ayrımı yapılmaksızın öznenin herkes ya da çalışanlar olarak vurgulanması olmuştur.

Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının varlığının uluslararası normlarda kabulü ile birlikte bu alanda zengin bir içtihat birikimi olduğu söylenebilir. Kamu görevlisinin gördüğü hizmetin niteliği ve işverenin devlet olması dolayısıyla kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili olarak ülkelerin endüstri ilişkileri

sistemlerinin ve ulusal mevzuatlarının birbirinden çok farklı olduğu söylenebilir. Bu farklılıklar uluslararası çalışma hukukunun evrensel ve bölgesel ölçekli kaynakları sayesinde taraf ülkeler arasında hukuksal bir bütünsellik oluşturulmak istenilmiştir. Bu ise uluslararası çalışma hukukunu oluşturan mekanizmaların denetim organları ile gerçekleştirilmiştir. Gelineen noktada vurgulanan şey, kamu görevlilerinin sendikal hakları bakımından her ne olursa olsun ayırım yapılmaksızın eşit şekilde yararlanmasıdır. Hiç şüphesiz ki grevi de içeren toplu eylem hakkına kamu görevlileri de sahiptir.

Kamu kesiminde grevi de içeren toplu eylem hakkının uluslararası hukuk bağlamındaki önemi tartışmasızdır. Temel insan hakları içinde yer alan sendikal haklar toplu pazarlık ve grev hakkı ile bir bütünü oluşturmaktadır. Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı çalışma haklarıyla ilgili uluslararası sözleşme ve belgelerde ve ilgili denetim organlarının kararlarında açıkça vurgulanmıştır. Kamu görevlisinin çalışma statüsü ve hizmetinin niteliği farklı olmasına rağmen işçiler gibi toplu eylem hakkı vardır. Kuşkusuz sadece kamu görevlileri için değil, genel olarak grev hakkının tüm özneleri için bazı sınırlamalar söz konusu olabilmektedir. Bu sınırlamaların temel hizmetlerde çalışan kamu görevlileri ya da kamu otoritesini temsil eden kamu görevlileri şeklinde dar bir şekilde yorumlanması gerekmektedir. Aksine tüm kamu görevlilerini grevi de içeren toplu eylem hakkını toptan yasaklayıcı ya da kısıtlayıcı bir yaklaşım kabul edilebilir değildir. Ancak uluslararası hukuk açısından kamu görevlilerinin toplu eylem hakkının varlığı tereddütsüz kabul edilmiş olup ulusal mevzuat ve uygulamalarda kamu görevlilerinin işçilere göre dezavantajlı oldukları, daha fazla kısıtlama ve ayrımcılıkla yüz yüze oldukları bilinmektedir. Kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili yapılan ihlallerin yasalar ve devlet eliyle yapılıyor olması işçilere göre daha dezavantajlı bir konumda olmalarına sebep olmaktadır. İnsan hakları içinde önemli bir yeri olan grev hakkı işyerindeki demokrasinin bir gereğidir (Nkabinde, 2009:272). İşverenin devlet olması ve çalışanın kamu hizmeti görüyor olması bu demokratik hakkın engellenmesinin gerekçesi olmamalıdır. Böylesi bir hakkın ulusal mevzuat ile ihlal edilmesinin kolaylaştırılması ve ulus üstü düzenlemelerin göz ardı edilmesi kamu görevlilerinin aleyhine eşitsiz işlemlerin gerçekleştirilmesi, kamu görevlilerinin kendine özgü bir konumu olduğu yaklaşımını ile açıklanamaz.

Uluslararası çalışma hukukunda kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı sendikal hakların bütünselliği yaklaşımı ile şekillenmiştir. Sendikal haklar, grev ve toplu sözleşmeyi de kapsayıcı bir şekilde bir bütünü meydana getirir. Sendika hakkının toplu sözleşme ve grevi içeren toplu eylem hakkı ile bir bütünü oluşturduğu İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin (İHAS) denetim organı İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (İHAM) yanı sıra Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) denetim organları ile Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın denetim organı Sosyal Haklar Avrupa Komitesi'nce benimsenmiştir.

ILO'nun denetim organları toplu pazarlık ve grev hakları ile sendika hakkının birbirinin varlık koşulu olduğunu kabul etmişlerdir. Bu bakımdan sendikal hakların bütünselliği ve bölünmezliğinin uluslararası çalışma hukukunun temel ilkelerinden biri olduğunu söylemek mümkündür.

Sendika hakkı ile toplu pazarlık ve grev hakkı arasında yaşamsal bir göz ardı edildiği zaman grev ve toplu pazarlıksız sendika hakkı üyelerin ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını koruyup geliştirme amacını güden sendikaların sadece tabela örgütlenmeler halinde kalmalarına sebep olur. Sendikaların üyelerinin istek ve çıkarlarını gerçekleştirebilmedeki en önemli mücadele araçlarından birisi olan grevi de içeren toplu eylem hakkı ,uluslararası insan hakları hukukunda önemli bir yere sahiptir

Türkiye bakımından kamu görevlilerinin toplu eylem hakkı ile ilgili birçok uyumsuzluk noktasının var olduğunu söylenebilir. Ulusal mevzuatta hala kamu görevlilerinin toplu eylem hakkını tanıyan bir yasa hükmü mevcut değildir. Sendika hakları kamu görevlileri için bütünsellikten uzak bir şekilde kabul etmektedir. Hala kamu görevlilerine grev hakkını yasaklayan ve toplu eyleme katılması dolayısı ile disiplin yaptırımlarını ifade eden hukuki düzenlemeler varlığını sürdürmektedir. Kamu görevlilerinin grevi de içeren toplu eylem hakkı işle ilgili olarak ulusal mevzuatta yasaklayıcı hükümler bulunmasına rağmen Anayasa'nın 90. maddesi uluslararası hukuk ile bağlılığı sağlamaktadır. 90 madde usulüne ilişkin temel hak ve özgürlüklerle ilgili sözleşmeleri kanun hükmünde saymakta ve bunların anayasaya aykırılıkları öne sürülememekte ve ulusal hukuk ile uluslar arası hukukun çelişmesi halinde uluslar arası hükümlerin esas alınması gerektiğini belirtmektedir.

İşverenin devlet olması kamu görevlilerinin ifade özgürlüğünün bir göstergesi olan grevi de içeren toplu eylem hakkı ile ilgili kısıtlamaların meydana gelmesine sebep olmaktadır. Ancak bu sebep çalışanlar arasında farklı uygulamaların yapılmasını için haklı bir sebep olarak düşünülmesi mümkün değildir. Çalışanlar arasında ayrımcılık yapılmayacağı ,eşit işlemin gerçekleşeceği uluslararası çalışma hukukunda da güvence altına alınmıştır.

Bu bağlamda kamu görevlilerinin ulusal hukuk ile uluslar arası hukuk arasındaki uyumsuzluk giderilmesi önemli çabalardan birisi olması düşünülebilir.

Türkiye’de sadece kamu görevlilerinin toplu eylem hakkıyla sınırlı olmaksızın sendikal haklarla ilgili olarak uluslararası çalışma hukuku ile ilgili olarak genel bir uyumsuzluk söz konusudur. Bu uyumsuzluk sadece ulusal mevzuatın uluslararası standartları ile olan uyumsuzluğundan kaynaklanmamakta aynı zamanda uygulamadaki sorunlardan da kaynaklanmaktadır. Uygulanan yaygın sendikal ayrımcılık, sendika karşıtlığı ve adalet sistemi önemli sorun alanlarından birisidir. 87 ve 98 sayılı sözleşmenin doğrudan yükümlülüklerini yerine getirmek zorunda olan ve İnsan Hakları Sözleşmesi’ni onaylayan ülkelerden birisi olan Türkiye çalışanların her ne sebep olursa ayırım yapmaksızın sendikal haklarını koruma sorumluluğuna sahip olmalıdır. Bu sorumluluğu yerine getirirken de sendikal hakların evrensel anlamdaki bütünsel ve birbirine bağlı olma ilkesinden hareket etme zorunluluğu içinde olduğu unutulmamalıdır.



## Ek 1: Avrupa Ülkelerinde Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı

Avrupa ülkelerinde kamu kesiminde grev hakkına ilişkin farklılıkların olduğu da görülmektedir. Fransa, İtalya, İspanya gibi bazı ülkelerde toplu eylem biçimleri çalışma hayatının temel özelliklerinden birisi olarak ya da yasal bir hak olarak kabul edilerek kamu görevlilerine de tanınmıştır. Ama diğer Almanya, İsviçre ve Türkiye gibi bazı ülkelerde ise toplu eylem biçimleri kamu görevlileri için bir sınırlı bir özgürlük alanı olarak yorumlanmaktadır. Bu durum ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bu bağlamda uluslararası çalışma normları, bu hakların temel hak olarak değerlendirilmesi noktasında işlev görme eğilimindedir.

**Tablo 2 Avrupa Ülkelerinde Kamu Görevlilerinin Toplu Eylem Hakkı**

3.4.3 Ü lke	3.4.4 Grev Hakkındaki Sınırlamalar
Avusturya	Kamu görevlilerinin grev hakkı ile ilgili yasal bir düzenleme yoktur. Uygulamada grev hakkı Anayasa tarafından güvenceye alınan toplanma ve örgütlenme hakkının bir parçası olarak kabul edilir ama uygulamada grev hakkıyla ilgili kısıtlamalar işverene olan sadakat borcundan meydana gelmektedir.
Belçika	Grev hakkı yasal olarak açıkça tanınmıştır. Silahlı kuvvetlerin yanı sıra polisleri de içeren kamu görevlilerine ilişkin genel bir grev yasağı vardır.
Bulgaristan	Grev hakkı yasa tarafından güvenceye alınmıştır. Askeri personelin grev hakkı yoktur. Kamu görevlilerinin sembolik olarak grev hakkı vardır.
Kıbrıs	Grev hakkı yasaca düzenlenmiştir. Yargı ve silahlı kuvvetler mensupları, polis ve itfaiye çalışanları grev hakkına sahip değildir.
Çek	Grev hakkı kapsam dışı bırakılan birçok kamu görevlisi

Cumhuriyeti	dışındakiler için vardır.
Danimarka	Statüsel kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur. Grev sınırlamaları silahlı kuvvetler, deniz kuvvetleri, yargı hizmetleri, yüksek rütbeli kamu görevlileri ve ayrıca demiryolları ve posta hizmetlerinde çalışanlar için sınırlandırılmıştır.
Estonya	Estonya yasal olarak tüm kamu görevlilerinin grev hakkını reddeder.
EL	Grev ile ilgili sınırlamalar temel hizmetlerde çalışanlar için vardır: Polis, yargı ve güvenlik güçleri.
(İspanya	Silahlı kuvvetler çalışanları, hakimler, savcıların grev hakkı yoktur.
Finlandiya	Kamu görevlileri ve belediye çalışanları haklarının toplu pazarlık ile güçlendirilmediği durumlarda grev çağrısında bulunamazlar.
Fransa	Bazı özel kamu görevlileri için grev hakkı sınırlaması vardır. Grev sınırlaması kamu güvenliği için vardır. Kamu hizmetlerindeki grev hakkına , kamu hizmetini kesintiye uğratmayacak ve kamu güvenliğini ve sağlığını bozmama prensibi ile başvurulabilir.
Almanya	Mavi yakalı ve beyaz yakalı çalışanların grev hakkı vardır. Kamu görevlileri için angaltaste ve beamte şeklinde ayırım vardır.
Macaristan	Gerekli olduğunda temel hizmetlerde çalışanlarda grev hakkı sınırlandırılabilir.
İrlanda	Kamu görevlilerine grev hakkı silahlı kuvvetler dahil tüm alanlarda tanınmıştır.
İtalya	Kamu görevlilerinin grev hakkı için özel bir sınırlama yoktur, ama temel kamu hizmetlerinin minimum düzeyde olması garanti edilmelidir. Silahlı kuvvetler ve polis için grev kısıtlaması vardır.

Letonya	Grev kısıtlaması yargıç, savcı, gardiyan,silahlı kuvvetler kamu hizmeti statüsünde çalışan kamu görevlileri için vardır.
Litvanya	Grev hakkı elektrik işleri, ısınma ve gaz sağlayan alanlarda çalışanlarda ,bölüm başkalarına, kıdemli kamu görevlilerine ,devletin iç işlerinde görevli olan kamu görevlilerine, ulusal güvenliği sağlayan işlerde çalışanlar için yasaklanmıştır.
Lüksemburg	Üst düzey kamu görevlilerinin, silahlı kuvvetlerin,polislerin,doktorların,güvenlik hizmetlerinde çalışanların grev hakkı yoktur.
Malta	Grev kısıtlaması doktorlar, itfaiye çalışanları, silahlı kuvvetler, cezaevi çalışanları, sağlık hizmetlerinde çalışanlar , hava trafik kontrolörleri için söz konusudur.
Hollanda	Kamuda sözleşmeli çalışan birçok kamu görevlisini grev hakkı vardır. Silahlı kuvvet mensupları ve polislerin de grev hakkı vardır.
Polonya	Kamu görevlileri greve katılamazlar.
Portekiz	Kamu görevlilerini de içerecek şekilde tüm kamu görevlilerinin grev hakkı vardır. Silahlı kuvvetler ve polisin grev hakkı yoktur.

## KAYNAKÇA

Arendt,Hannah (2013),Kamu Vicdanına Çağrı:Sivil İtaatsizlik,İstanbul:Ayrıntı Yayınları.

Anbarlı, Şeniz (2006), Baskıya Karşı Direnme Hakkı,Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Arslan Onur Ender (2012a). Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi İmge Yayınevi.

Arslan Onur Ender (2012b). Kamu Personel Hukuku. Eskişehir: Açıköğretim Yayınları, Web Ofset.

Aymangüler Birgül (2005). Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi. İstanbul: İmge Kitapevi.

Çoban, Barış (2009),Küreselleşme, Direniş,Ütopya Yeni Toplumsal Hareketler:Küreselleşme Çağında Toplumsal Muhalefet,İstanbul:Kalkedon Yayıncılık.

Çeçen, Anıl (1990). İnsan Hakları, Ankara: Selvi Yayıncılık.

Çelik, Aziz (2014). Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye, İstanbul, Kitap Yayınevi

Çetin, Evra (2015) İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi 8. ve 11. Maddeler Bağlamında Çalışanların Hakları, Oniki Levha Yayıncılık,İstanbul.

Çolaker, Mustafa (2010). “ Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Uluslar Arası Antlaşmaları İç Hukukta Doğrudan Uygulanması”,Ankara: Adalet Yayınevi.

Doğru,Osman,Nalbant Atilla (2013),İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar,Ankara:Yargıtay Başkanlığı.

Duguit, Leon (1954),Kamu Hukuku Dersleri,Çev:Süheyla Derbil,İstiklal Matbaacılık,Ankara.

Dworkin,Ronald (2007) Hakları Ciddiye Almak, Dost Kitapevi, Ankara

Ewing, K.D.(1991). **Right to Strike**, Oxford University Press

Gemalmaz, Mehmet Semih (2012). Birey,Devlet, Özgürlük, Legal Yayınevi Genişletilmiş 2. Baskı.

Gemalmaz, Mehmet Semih (2005). Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 5. Baskı.

Jacobs, Antonie(2009) “Collective Labour Relations” , The Trasformation of Labour Law in Europe : A Comperative Study of 15 Countries 1945-2004, Edit: Bob Hepple, Bruno Veneziani, Oxford.

Gerth, H. H. ,Mills C. Wrights ve Max Weber (1993). Sosyoloji Yazıları (Çev. Taha Parla) 3. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları.

Gözler, Kemal (2009). İdare Hukuku, Bursa: Ekin Kitapevi,İkinci Baskı.

Gözübüyük, Şeref ve Gölcüklü Feyyaz (2011). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması,Turhan Kitapevi,9. Basım.

Gölcüklü,Feyyaz (1992),Dernek,Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakları, Ankara,TODAEİ.

Göçer, Mahmut (2002). Uluslararası Hukuk ve İnsan Haklarının Uluslararası Korunması, Ankara:Seçkin Kitapevi.

Guidelines on Freedom of Peacuful Assembly ,Warsaw 2007.

Gülmez,Mesut (1983).Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi), TODAEİ,Ankara

Gülmez,Mesut (1988). Sendikal Hakların Uluslararası Kuralları ve Türkiye, TODAEİ,Ankara.

Gülmez,Mesut (1989). İnsan Haklarında Gelişmeler İLO Sözleşmelerinin Onaylanması, TODAEİ, Ankara.

Gülmez,Mesut (1990). Memurlar ve Sendikal Haklar,İmge Kitapevi

Gülmez,Mesut (1992). İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri, TODAEİ, No:243, Ankara.

Gülmez, Mesut (1993). “Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokiyumu”, Ankara: DİE Matbaası.

Gülmez,Mesut (1995). Anayası Değişikliği ve Memur Sendikacılığı, TODAEİ, No:28(4), Ankara.

Gülmez, Mesut (2005 b). Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu Belediye İş Yayınları: Fabrika Basım: Ankara.

Gülmez, Mesut (2009b). İnsan Hakları ve Avrupa Birliği Hukukunda Ayrımcılığın Kaldırılması ve Türkiye, Belediye İş Sendikası AB ye Sosyal Uyum Dizisi Nisan. Ankara.

Gülmez,Mesut (2014). Sendikal Hakların Ulusüstü Kuralları, Oluşumu ve Uygulanması,2. Baskı, Ankara.

Gülmez, Mesut (2008). Uluslararası Sosyal Politika, Hatipoğlu Yayınları: Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 2. Baskı.

Hanski, Scheinen, (2005) İnsan Hakları Komitesi'nin Emsal Kararları, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,1. Baskı, İstanbul

Hegel (1991). Hukuk Felsefesinin Prensipleri (Çev: Cenap Karakaya) Sosyal Yayınlar.

Hobbes, Thomas (2005). Leviathan (Çev: Semih Lim). Yapı Kredi Yayınları, 10. Baskı.

Jacobs, Antonie(2009). Collective Labour Relations: The Transformation of Labour Law in Europe : A Comperative Study of Fifteen Countries ,1945-2004, Oxford

Kaboğlu, İbrahim(1989). Kolektif Özgürlükler, DEHF Yayınları.

Kaboğlu, İbrahim (2002). Özgürlükler Hukuku,İmge Kitapevi.

Kapani, Munci (1993). Kamu Hürriyetleri, Ankara:Yetkin Yayınları.

İşgören, Ali (2011). Türk Hukukunda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri, Ankara: Seçkin Yayınevi,2. Baskı.

Körpe ,Özgür (2013), Osmanlı'dan Cumhuriyete Ayaklanmalar, Pararf Yayıncılık,İstanbul.

Kaluss,Fuchs (1993) Avrupa Sosyal Şartı Günümüzdeki Durum ve Perspektifler, Kollakyum ,Ankara:TODAEİ.

Makal, Ahmet (1987). Grev Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar, V Yayınları, Ankara.

Novitz Tonia, (2010), Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe, Oxford.

Özdek, Yasemin (2004), Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye : AHİS Sistemi ve AHİM Kararlarında Türkiye, Todaei,Ankara.

Sağlam , Fazıl. (1982) Temel Hakların Özü, Ankara

Sartory,Giovanni (1993). **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, çev: Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Yekin Basımevi, Ankara.

Schmitz, Hans Petter ve Sikkink, Kathryn (2013). “ International Human Rights”, Handbook of International Relations , Sage Publications.

Smith, Preserved (2007). Rönesans ve Reform Çağı: Bir Sosyal Arkaplan Çalışması, Çev:S. Çağlayan, İş Bankası Yayınları.

Schofield, John(2013) **Laytime and Demurrage**, Taylor & Francies, 5. Baskı

Shutter, Oliver (2010). Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa, Ankara, Şen Matbaa.

Solari,Fabrizio (2011) . The Right to Strike in the EU : The Complexity of The Norms and Safeguarding Efficacy, Edit: Carmen La Macchia,Edisse

Sur, Melda (2008). İş Hukuku Toplu İlişkiler. Ankara: Turhan Kitapevi, Güncellenmiş 2. Baskı.

Talas, Cahit (1983). Sosyal Ekonomi. Ankara: Sevinç Yayınevi, 6. Baskı.

Talas, Cahit (1992). Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Bilgi Yayınevi.

Tanör Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu (2001). 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hü Thoreau,Hanry David (2014). **Sivil İtaatsizlik- Yürümek**, cev:Aykut Özkop,İstanbul: Zepiln Kitap.

Thoreau, Hanry David (2013). Sivil İtaatsizlik,cev:Melis Ölçüm,İstanbul: Kafekültür Yayıncılık.

Thoreau,H. David, Gandhi,Mohandas (2012).Sivil İtaatsizlik ve Pasif Direniş,Ankara:Vadi Yayınları.

Tuncay, Mete (1985).Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi 1:Eski ve Orta Çağlar. Ankara:Teori Yayınları.

Turgay ,Ergun (2004). **Kamu Yönetimi: Kuram Siyasa Uygulama**, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü,Ekim

Uçkan,Banu (2013) **Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı**, Legal 2013.

Uluslararası Sosyal Politika (2015). Açık Öğreti



## MAKALELER

Aksoy. M., Siyasal Bilim ve Hukuk, 1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı:2.

Aksoy. M.,(1970) "Türkiye'de Düşünce Özgürlüğü": Türkiye'de İnsan Hakları, Ankara, s. 147.

Akıllıoğlu, Tekin(2011), Avrupa Sosyal Şartı Üzerine Bazı Gözlemler, Milletlerarası Hukuk ve Özel Hukuk Bülteni, Cilt:22, Sayı1,ss:1-22

Barnard, Catherina (2012).EC Employment Law, Oxford. Gernigon, Bernard Odero Alberto , Guido Horacio (1998), ILO Principles Concerning the Right to Strike, <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources>,Erişim Tarihi,10.10.21012

Balkaya, Fatih (2014), Yeni Toplumsal Hareket Çeşidi Olarak Çevreci Hareketler,Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt:3,Sayı:5,ss32-42.

Becker Julia C., Tausch Nicole, Wagner, Ulrich (2011). “Emotional Consequences of Collective Action Participation: Differentiating Self Directed and Outgroup-Directed Emotions”, Society for Personality and Social Psychology, 37(12), s:1570-1590.

Birdişli, Fikret (2010). “Birleşmiş Milletler (BM)’in Uluslararası Sorunları Önleyebilme Yeteneği”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,Cilt3(11),ss:172-182.

Carter, Bob (1997). “Restructuring State Employment: Labour an Non-Labour in The Capitalist State”, Capital and Class, Volume:19, Issue: 63, ss:65-85.

“Collective Bargaining in The Public Service: A Way Forward”, ILO, Geneva. (t.y). Erişim Tarihi: 07.07.2013,[http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/WCMS\\_205518/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_205518/lang--en/index.htm)

Çakmak, Diren (2010). “ Avrupa Birliği’nin Açık Toplum İdealine Karşı Direnme Hakkı: 1982 Anayasasının İktisadi Hükümleri”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:9, No:1, ss:19-36.

Çavuşoğlu, Naz (2012), İstanbul Üniveristesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,ss.109-116.

Çalık,Tacettin (2015). “ Birleşmiş Milletler Organlarının İnsan Hakları ile İlişkisi “ İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,Özel Sayı Cilt:2 s:1097.

Eyrenci, Ömer (2011),Avrupa Sosyal Şartı Karşısında Türk Mevzuatı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 53, Sayı 1-4,ss:225-234.

Eylert, Hay Mario ve Schinz, Reinhard , “ Strike in The Public Sector”, Erişim Tarihi:10.10.2013,<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/pdf>.

Federico, Fabrini (2012), Europe in Need of a New Deal: On Federalism, Free Market and the Right to StrikeGeorgetown Journal of International Law, Vol. 43,ss:1170-1215.

Federico,Fabbrini(2010) The European Multilevel System of Fundemantal Rights Protections : A Neofedarslist Perspective , Jean Monnet Ctr Working Paper, No:15,2010.

Dalar Mehmet (2015), “Birleşmiş Milletlerin İnsan Haklarıyla İlgili İkiz Sözleşmelerine Türkiye’ nin Beyan ve Çekinceleri” , ABİÜ, ss 207-234.

Demir, Esra (2008).“İnsan Haklarının Evrenselliği Görüşü Karşısında Kültürel Rölativizm”,Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:14,sayı:3, ss:209-242.

Doğru, Osman (2000), Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuka Etkisi, Adalet Dergisi. ss.195).

Engin,E. Murat(2015) “ İnsan Haklarına İlişkin Uluslar arası Hukuk ve Türk Hukuku Anayasa m.90 Son Cümle Hükmü ve Toplu Eylemler Üzerine”.Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:5, Sayı:2, ss:9-36.

Freedom Of Association and Collective Bargaining (1994). Report III(4B) , Geneva,ss: 66.

Gemalmaz, Mehmet Semih (1990). “Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun İçeriği ve Kaynakları”, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, No.18,İstanbul, ss 157.

Gernigon, Bernard (1998). Odero Alberto and Guido Horacio (1998). “ILO Principles Concerning the Right to Strike”,International Labour Review, Vol:137,No:4, ss:3-61.

Gibney,Mark ve Dalton Mathew(1996). “ The Political Terror Scale”, Policy Studies and Developing Nations, Volume: 4, ss:73-84.

Gökçe H. Türkoğlu (2009). “ Roma Cumhuriyet ve İmparatorluk Dönemlerinin İdari Yapısı”,Dokuz Eylül Üniveristesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:11,Sayı:2, ss:251-289.

Gözler, Kemal. (2000). “İnsan Hakları Normlarının Anayasaüstülüğü Sorunu”, in *Türkiye'de İnsan Hakları*, Ed. Oya Çitçi, Ankara, TODAİE Yayını, 2000, s.25-46. (6-7 Aralık 1998 tarihinde TODAİE tarafından düzenlenen Türkiye'de İnsan Hakları Konferansında sunulan tebliğ).

Gülmez, Mesut (1986) “Anayasa Tasarısında Çalışma İlişkileri”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Sayı1, ss :62

Gülmez,Mesut (1997-1998). “İnsan Haklarının Korunmasında İlk Konusal Denetim Yöntemi Kayıplar Çalışma Grubu”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:19-20. ss: 23-64.

Gülmez, Mesut (2001) “Aykırlıklarla Dolu Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 34, Sayı:3, ss:11

Gülmez, Mesut (2005 a). “Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar”, Çalışma ve Toplum, ss: 11-56.

Gülmez, Mesut (2007). “ Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartına Uyum Sağlayabilecek Miyiz?” Çalışma Toplum, ss:27-52.

Gülmez, Mesut (2009a). “İnsan Hakları Olarak Sosyal Haklar ve Sosyal Haksızlıklar”, Sosyal Haklar Sempozyumu, ss:3-17.

Gülmez, Mesut (2013a). “ Sendika Özgürlüğü’ne Saldırı Yakınmalarını İzleme Süreci, Amme İdaresi Dergisi, ss:108,www.todaie.gov.tr,erişim tarihi:10 Mart 2013

Gülmez, Mesut (2013b).”1924’ten 1982’ye Anayasal Sendikal Haklar ve Ulusüstü Kurullarla Uyumlu “ Yeni” Anayasa İçin Öneriler” ,V. Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu, s 73.

Harol, Dunning (1998). “The Origins of Convention No. 87 On Freedom Of Association and The Right to Organize”, International Labour Review, Vol:137, No:2,s:149-165.

Hovary, Claire La (2013 )“Showdown at the ILO: A Historical Perspective on the Employers’ Group’s 2012 Challenge to the Right to Strike” ,42 Industrial Labour Journal,ss:338-368

Hoffman, Schuster(2014). “Some Reflections on The Right To Strike and Its Treatment on The ILO”, Working Paper No:28

International Covenant on Civil and Political Rights Selected Decisions,1990.

Iyer, Zomoren (2009). “Introduction to Psychological and Sociological Dynamics of Collective Action”,Journal Of Social Sciencies, Vol.65,No:4,ss:645-660.

ITUC,(2014) “Right The Strike and ILO”,[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc\\_final\\_brief\\_on\\_the\\_right\\_to\\_strike.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_final_brief_on_the_right_to_strike.pdf), erişim tarihi,06.06,2014

Janice R. Bellace (2013). “The ILO and Right to Strike” , International Labour Review, ss,1-30.

Kapar, Recep (2004).“ Çalışmaya İlişkin Temel Haklar Bildirgesi” Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,Cilt.6, Sayı:1, ss:182-195.

Kelly, Nicholson (1980). Strikes and Other Forms Of Industrial Action,Industrial Relations Journal, Vol:11,Issue:5,ss: 20-31.

Kutal,Metin(2007). “ Uluslararası Çalışma Normları Karşısında 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”, **Sicil**,Eylül,Sayı:7, 2007,ss:60-75.

Kutal, Metin( 1969). “Devlet Personeli Sendikalarının Hukuki Esasları ve Sınırları”, Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı 20, ss:184.

Kloosterman, John (2012). The Right to Strike? The ILO’s Freedom of Association Convention” Lus Erişim Tarihi: 24 Eylül 2013.Laboris, [www.iuslaboris.com](http://www.iuslaboris.com).

Lancaster, Ton (1972). “A Stochastic Model For The Duration of A Strike”, Journal Of Royal Statistical Society Sciences,135/2, ss:257-271.

Macovei, Monica(ty).“ İfade Özgürlüğü”,İnsan Hakları El Kitapları, No:2,s:9, Erişim Tarihi,10.10.2013. www. anayasa.gov.tr.

Mantouvalou, Virginia (2013), “Labour Rights in the European Convention on Human Rights: An Intellectual Justification for Integrated Approach to Interpretation”, Human Rights Law Review Advance Access.

Maupain,Francis(2013) “The ILO Regular Supervisory System : A Model in Crisis”,**International Organizations Law Review** ,10.

Meclis Tutanakları Dergisi, Dönem :19.Yasama Yılı 4,Cilt:88,123. Birleşim,1995:392.

Mikkara Matti,(2010) **Social Human Rights of Europe**, Bookwell,First Edition.

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt:7: 85.

Mitrus, Leszek Relationship between statutory law, collective agreement and employment contract: case of Poland, [http://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/leszek\\_mitrus.pdf](http://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/leszek_mitrus.pdf)

Mbaye, Kéba,(1991) “Human Rights and Rights of Peoples-Introduction”, (Gen. Ed.) Mohammed Bedjaoui, *International Law: Achievements and Prospects*, UNESCO, Dordrecht, s. 1050.

Louis, Whifred R(2009). “ Collective Action and Then What? “,Journal of Social Issues,Vol:65,No:4, ss:727-748.

Nkabinde, Bess (2009). “ The Right to Strike ,An Essential Component of Workplace Democracy : Its Scope and Global Economy”, Maryland Journal of International Law, v:24, ss:270-282.

Nergelius, J. (2009). Judicial Review of Swedish Law ,Nordic Journal of Human Rights, ,s:130-152

Ovunda V. ve C. Okene, (2009). “ Derogations and Restrictions on the Right to Strike Under International Law: The Case of Nigeria”, The International Journal of Human Rights, Vol:13,No:4, s:552-580.

Öğütçü, Muhlis “Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar”, Prof. Dr. İrfan Başbuğ Anısına Armağan, Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi,C:7,Özel Sayı, ss:555-616.

Öğütçü, Vefa Saygın (2007). “Köylüler Savaşı ve Thomas Münzer Tarih Yazımında Temel Gelenekler ve Marksist Yol İzleri”, Praksis,Tarih Yazımı,Sayı:17, s:1-35.

Ömeroğlu, Ömer (2009). “ Direnme Hakkı,Meşruluğu ve Pratik Değeri”, Erzincan Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi,Cilt:13,Sayı:1,ss:103-115.

Önen, Ergün (2012).“ Geçmişten Günümüze Özgürlük”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,Cilt:1,sayı:12, ss:114-125.

Özbeý , Özcan (2013). “ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında İfade Özgürlüğü Kısıtlamaları”, Türk Barolar Birliği Dergisi,106,ss:41-95.

Özerkmen, Necmettin (2003). “Geçmişten Günümüze Türkiye'de Anayasa ve Yasalarda Sendikal Hakların Düzenlemesi ve Getirilen Kısıtlamalar”, Ankara Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi, 43/1,ss:239-257.

Özkan,Özgül . (1997). “Türkiye’de Memur Sendikaları ve Siyasal Katılma”, Ankara Barosu Dergisi,2 s:51.

Özoğlu, Burçak (2003). “Devlet Fabrikaya Girince: Kapitalist Devlet ve Emek Süreçleri”,Mülkiye, Cilt:27,Sayı.239, ss:41-58

Pauliat, Helene Memurlar ve İfade Özgürlüğü, Çev. Tuğba Ballıgil, Düşünce Özgürlüğü, DerneğiPierro, Brizon (1977). Emeğin Emekçilerin Tarihi, (Çev:Cemal Süreyya). Onur Yayınları,1. Baskı.

Pole, Robert (2009). “French Revolution Or Peasants’ Revolt? Petitioners And Rebels İn England From The Blanketeers To The Chartists”, Labour History Review, Vol. 74 No. 1, ss:6-26.

Regenbogen, Sonia (2012).“The International Labour Organization And Freedom Of Association: Does Freedom Of Association Include The Right To Strike”, Canadian Labour and Employment Law Journal, ss:383-419.

Robert A.D ve Tyssens J (2008).“Mapping Teachers’ Strikes aProfessionalist Approach” Paedagogica Historica - International Journal of the History of Education, XLIV, ss:501-516

Prof. Dr. iur. Robert Rebhahn (University of Vienna, Austria)**Collective Labour Law in Europe From a Comparative Law Perspective**,<http://windbichler.rewi.huberlin.de/Rebhahn%20Collective%20LabourLaw.pdf>,erişim tarihi, 02.03.2010

Servais,Jean Michel (2011), Avrupa Sosyal Şartı ve ILO Normları Bazı Düşünceler, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 53, Sayı 1-4,285-299 Tanyar, Ziya Çağa (2011). “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Işığında

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 60/3, ss:593-634.

Şaylan, Gencay, Memur Sendikaları Üzerine Bazı Notlar: 141, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/21ab6c5d821bcfc\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/21ab6c5d821bcfc_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi), Erişim Tarihi:12.10.2014

Taşkın Ahmet (2004),Baskıya Karşı Direnme Hakkı,Türkiye Barolar Birliği Dergisi,ss:37-65.<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2004-5217>,ErişimTarihhi:10.10.2014.

Tanju. Uygur (1976). Anayasa Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme, Ankara Barosu Dergisi,s 1039.

Tutum, Cahit (1998).Türkiye’de Memur Sendikaları. TODAEİ. [Elektronik Sürüm]. İstanbul: Alfa Yayınları,[www.yayin.todaie.gov.tr/erişim tarihi:12.10.2012](http://www.yayin.todaie.gov.tr/erişim tarihi:12.10.2012).

Tunç, Hasan. (2013). “Milletlerarası Sözleşmelerin Türk İç Hukukuna Etkisi ve Türkiye İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye İle İlgili Örnek Karar İncelemesi” . [Elektronik Sürüm]. Anayasa Yargısı, 174 [http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa\\_yargisi/anayargi/tunc.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anayargi/tunc.pdf), erişim tarihi,03.04 .2013.

Ulusoy, Ülkü Halatçı (2011).”Sosyal Hakların Korunmasında Birleşmiş Milletlerin Rolü”, Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu

Yon, Youngmo,(2009). Comperative Study on Industrial Relations and Collective Bargaining in East Asian Countries , [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/-dialogue/documents/publication/wcms\\_158351.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/-dialogue/documents/publication/wcms_158351.pdf), Erişim Tarihi:06.07.2013

## **KARARLAR**

Anayasa Karşılaştırma Tablosu, (2011),adalet.gov.tr, erişim tarihi:10.10.2013

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi (2012).Sayı:48,Cilt:1,Ankara Üniversitesi Basımevi.



Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,1998, Sayı:36,Cilt:1, Ankara.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (1991). Sayı:8 . Ankara Üniversitesi Basımevi İkinci Tıpkı Basım.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 21 Kasım 2007 tarih ve E.2002/169, K.2007/88 sayılı kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080219-10.htm>, Erişim tarihi:12.12.2016

Anayasa Mahkemesi Kararı, 8 Kasım 1963 tarih ve E.1963/16, K.1963/8 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 23 Haziran 1970 tarih ve E.1968/68, K.1970/34 sayılı kararı

Anayasa Mahkemesi Kararı <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>

Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi, Dönem 1,Toplantı:4,Cilt:25,52. Birleşim : 439.

Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi, Dönem 1,Toplantı:4,Cilt:25: 435.

Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi, Dönem 1,Toplantı:4, Birleşim 53, Cilt:25:15.

Cumhuriyet Senatosu Tutanakları Dergisi, Dönem 1,Toplantı:4, Birleşim 53, Cilt:26:17.

Danıştay Onikinci Daire, 13 Şubat 1985 Tarih ve E.1985/381,K.1985/201

Danıştay Onikinci Daire, 27 Şubat 2012 Tarih ve E.2013/4031,K.2014/975

Danıştay Onikinci Daire, 16 Eylül 2016 Tarih ve E.2012/11297,K. 2015/4815

Danıştay Onikinci Daire, 28 Ocak 2016 Tarih ve E.2012/10829,K. 2016/345.

Danıştay Kararı 20 Kasım 2008, Metin Ok, 1 Nisan 2008, Mustafa Dedecan

Danıştay Dergisi, 2014, E. 2013/5972 K. 2013/9647

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt:9,145.Birleşim,1982:746)

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi,Cilt:9,145.Birleşim,1982:744).

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, ,Cilt.8,130. Birleşim:129).

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt:7, ss: 166(1/463):120. Birleşim:55.

Danışma Meclisi Tutanakları Cilt 8, ss 120. 1982 B1:14.

European Court of Human Rights Judgements and Decisions (2006). IX,2009, Erişim Tarihi: 10.10.2013,[http://echr.coe.int/Documents/Reports\\_Recueil\\_2006-IX.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-IX.pdf),

Freedom of Association and Collective Bargaining. General Survey of the Reports on the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No.87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Report III (Part 4B), International Labour Conference, 81st Session (1994). Geneva, par:173,174, [Erişim Tarihi:01.02.2014, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661%281959-43%29.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661%281959-43%29.pdf)

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı, Küçükbalaban ve Kutlu Başvuru No.29764/09 ve 36297/09,24 Mart 2015, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["küçükbalaban"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı, Metin Turan ve Türkiye Davası No.20868/02, 14 Kasım 2006, <http://hudoc.echr.coe.int/eng#>

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı( 2009) , Saime Özcan ve Türkiye Davası, İHAM, Başvuru No.22943, 15 Eylül 2009:5, <http://hudoc.echr.coe.int/eng#>

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı (1988) Başvuru No: 10126/82,Platform Avusturya Davası,21 Haziran 1988, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57558"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

(İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı ,(1998) Başvuru No. 57/1997/841/1047,Sidirolous ve diğerleri,1998, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["26695/95"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-58205"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı,(1979),Başvuru No:8191/781,İsveç Davası

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı,(2008),Macaristan, Başvuru No. 10346/05.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı(1999), Başvuru No:2539094/73, Rekvenyi Macaristan,20 Mayıs 1999.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı (1976), Başvuru no.[5589/72](#), Schmidt, Dahlstrom,İsveç [hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/library](http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/library),Erişim Tarihi,10.12.2015

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı (1984), Başvuru no 10365/83, SvFederal Republic,Almanya [demo.eurocases.eu/Doc/Act/3/HUDOC-10365\\_83](http://demo.eurocases.eu/Doc/Act/3/HUDOC-10365_83), Erişim Tarihi,10.12.2015

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararı(2002), Başvuru No:53574/99,United Kingdom, [hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library](http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library), Erişim Tarihi,10.12.2015

Information Note on the Court's Case Law No.38,2002

[International Labour Conference, 69. Session\(1983\), Geneva , http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1983-69\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1983-69).pdf)

[Internationsl Labour Conference \( 2009\) ,98th Session, Individual Cases, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101\\_COMMENT\\_ID:3255742](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:3255742)

[ILO,\(1959\) ILO, 43rd Session, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations \(1959\), Part I, Report III, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1959-43\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1959-43).pdf)

ILO, (1952), Sixth Report of ILO to United Nations, Geneva, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618\(1952-6\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618(1952-6).pdf)

ILO (1991), Report of Committee of Freedom Association,(1991), Report No:279,Case No:1577, Türkiye, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2902143](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902143), Erişim Tarihi:10.10.2015.

ILO (1973),Reports of Committee Experts, 4B,[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1973-58-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1973-58-4B).pdf),Erişim Tarihi:12.10.2015.

ILO (1998) Reports of Committee of Freedom Association Report No:311 Case No 1954, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1998-81-series-B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1998-81-series-B).pdf), Erişim Tarihi:12.12.2015.

ILO (2002) Reports of Committee of Freedom Association, Report No:327,Case No 2147,Türkiye,[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2906450](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906450),Erişim Tarihi:13.12.2015.

ILO (1996), Reports of Committee of Freedom Association,304th Report,Case No:1719,<http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/english/casos/nic/nic199603.html>, Erişim Tarihi:14.12.2016.

ILO (1953), Seventh Report of the International Labour Organisation to the United Nations,Geneva [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618\(1953-7\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618(1953-7).pdf), Erişim Tarihi:10.10.2013.

ILO, (1952), Sixth Report of ILO to United Nations, Geneva,Erişim Tarihi: 03.04.2015, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618\(1952-6\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618(1952-6).pdf)

ILO, (1996), 302rd Report of Committee of Freedom Association, Seri B, No:1,[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1996-79-series-B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1996-79-series-B).pdf), Erişim Tarihi,09.06.2014

ILO,(1995),300th Report of Committee of Freedom Association,Seri B, No:3,  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1995-78-series-B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1995-78-series-B).pdf) Erişim  
Tarihi 10.10.2014

ILO (2006) Digest of Decisions and Principles of the Freedom of  
Association Committee of the Governing Body of the  
ILO,[https://www.google.com.tr/search?q=%C4%B1lo+digest&oq=%C4%B1lo+dige  
st&aqs=chrome..69i57j0l5.3846j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.tr/search?q=%C4%B1lo+digest&oq=%C4%B1lo+dige<br/>st&aqs=chrome..69i57j0l5.3846j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8), erişim  
tarihi,01.01.2013.

ILO (1994) International Labour Conference, 81st Session, 1994. Geneva,  
<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661%281959-43%29.pdf>, erişim  
tarihi:01.02.2014

ILO (1947) Freedom of Association and Industrial Relations , Seventh Item  
on The Agenda, International Labour Conference (1947)

ILO (1947) Freedom of Association and Industrial Relations.Report VII,  
International Labour Conference,30<sup>th</sup> Session,Geneva,(1947).

ILO, Minutes of the Governing Body, 1953,122nd Session, May–June 1953,  
p 110. <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1953-122\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1953-122).pdf)>

ILO Freedom of Association, Studies and Reports, Series A (Industrial  
Relations, Nos. 28 - 32) , Volume:1, Comperative Analyses(1927). Erişim Tarihi:  
01.03.2014,[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-  
SR\\_A28\\_engl\\_vol.1.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/ILO-SR/ILO-<br/>SR_A28_engl_vol.1.pdf).

ILO (2013) Collective Bargaining in The Public Service: A Way Forward”,  
ILO, Geneva

ILO,(2014) Conference Committee on The Application of Standarts Extracts  
From The Record of Proceedings, 100 Session Geneva.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/--  
normes/documents/publication/wcms\\_320613.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--<br/>normes/documents/publication/wcms_320613.pdf)

ILO Provisional Record ( 2013), Geneva,Part 2, Review

ILO (2013)“ Matters Arising out of Work of The International Labor Conference”, Governing Body, 317 th Session,<http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB317/lang--en/index.htm>

ILO (1947) Minutes of the 103rd Session of the Governing Body, December GenevaErişim Tarihi : 15.12.2013[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601\(1947-103\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1947-103).pdf).

ILO (1926) Minutes of the 30th Session of the Governing Body (1926). Geneva, Erişim Tarihi : 03.01.2014 <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601%281926-30%29.pdf>.

Millet Meclisi Tutanaklar Dergisi (1971). Dönem 3, Toplantı 2, Cilt:17, Birleşim 156, ss:292-419.

Millet Meclisi Tutanaklar Dergisi (1963). Dönem 2, Toplantı 2, Cilt:10, s:23

Millet Meclisi,Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt kanunu tasarısı ve Geçici Komisyon ve Plân Komisyonları raporları (1/273),Dönem 1,Toplantı 2,Sayı:32,1963.

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions,(2014)Azerbeycan,[http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"fulltext":\["strike"\],"ESCDcIdentifier":\["2014/def/AZ/E/6/4/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{), Erişim Tarihi,12.12.2015

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions (2014),Estonya,<http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2014/def/EST/6/4/EN>, Erişim Tarihi,12.12.2015

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions (2014),Ermenistan,[http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"fulltext":\["strike"\],"ESCArticle":\["06-00-000","06-04-000"\],"ESCDcIdentifier":\["2014/def/ARM/6/4/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{),Erişim Tarihi:10.10.2015.

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions XX-3 (2014), Danimarka,[http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"fulltext":\["strike"\],"ESCArticle":\["06-00-000","06-04-000"\],"ESCDcIdentifier":\["XX-3/def/DNK/6/4/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{) Erişim Tarihi,12.12.2015

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions (2005),Almanya,  
[http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"fulltext":\["strike"\],"ESCArticle":\["06-00-000","06-04-000"\],"ESCDcIdentifier":\["XX-3/def/DEU/6/4/EN"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{),Erişim Tarihi:10.10.2015

Sosyal Haklar Avrupa Komitesi Conclusions,(2014) İrlanda  
,[http://hudoc.esc.coe.int/eng#{"fulltext":\["strike"\],"ESCArticle":\["06-00-000","06-04-000"\],"ESCDcIdentifier":\["cc-83-2012-dadmissandmerits-en"\]}](http://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

Summary of Reports on Ratified Conventions (1981). International Labour Conference 67th Session ss:148

Summary of Reports on Ratified Conventions (1980). International Labour Conference 66th Session ss:131.

Summary of Reports on Ratified Conventions (1979).International Labour Conference 65th Session

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi (1961). Cilt 2, 35. Birleşim ss:412-496.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi (1961). Cilt 3 ,46. Birleşim,ss:288-298

Yargıtay Dördüncü Hukuk Dairesi,E.2002/14908, K.2003/9102.





