

**KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI ÜZERİNE KURAMSAL VE HUKUKSAL  
BİR TARTIŞMA**  
*THEORETICAL AND LEGAL DISCUSSION ON THE RIGHT TO STRIKE OF PUBLIC SERVANTS*

Araştırma Makalesi

**Esin YÜĞRÜK\***  
**Burak YÜCEKAYA\***

**ÖZ**

Grev, geçmişi bin yıllar ötesine giden bir toplumsal olgudur. Bunun ötesinde grev, on dokuzuncu yüzyıldan bu yana kapitalist üretim ilişkilerinin egemenliğini tesis etmesiyle beraber hukuki bir olgu olarak da kendini göstermiştir. İlgili zaman diliminin başlangıcında çoğunlukla yoksul yığınların kötü çalışma koşullarına verdikleri bir tepki olan grev, yirminci yüzyılın ortalarında toplumsal alandaki varlığı ve meşruiyeti geniş konsensüs halinde kabul edilip hukuk metinlerinde kendine yer bularak bir sosyal hak formunu almıştır.

Bu çalışmada üzerinde durulacak konu ise tüm çalışanların değil ancak kamu görevlilerinin grev hakkıdır. Yirminci yüzyılın başında Fransa’da konuyla ilgili tartışmalar yoğunlaşmış, aynı yüzyılın ortalarında ise anayasal düzeyde düzenlenmiştir. Türkiye’de ise yasalarla kamu görevlilerinin grev hakkını kullanmasına yasaklamalar getirilmiştir. Bu yasaklamaların ötesinde konu hala öğretilerde tartışılmaktadır. Bu kapsamda çalışmada grev hakkına yönelik teorik ve hukuki bazı tartışmalar yürütülecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Hizmeti, Süreklilik, Kamu Görevlileri, Grev Hakkı, Sendikal Faaliyetler

**ABSTRACT**

The strike is a social phenomenon whose history goes back thousands of years. Moreover, the strike has also manifested itself as a legal phenomenon since the nineteenth century, with the establishment of the dominance of capitalist relations of production. The strike, which was mostly a reaction of the poor masses to poor working

---

**DOI:** 10.32957/hacettepehdf.1445945

**Makalenin Geliş Tarihi:** 01.03.2024 **Makalenin Kabul Tarihi:** 09.05.2024

\* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı,  
**E-posta:** esinyugruk@gmail.com

**ORCID:** 0000-0001-7501-4085

\* Arş. Gör., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı,  
**E-posta:** burakyucekaya@cumhuriyet.edu.tr,

**ORCID:** 0000-0002-3265-5824

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

conditions at the beginning of the relevant time period, took the form of a social right in the middle of the twentieth century, its existence and legitimacy in the social sphere were accepted by broad consensus and found its place in legal texts.

The issue that will be focused on in this study is not the right of all employees, but of public servants to strike. At the beginning of the twentieth century, discussions on the subject intensified in France, and in the middle of the same century, they were organized at the constitutional level. In Turkey, on the other hand, prohibitions have been imposed by law on the exercise of the right of public servants to strike. Beyond these prohibitions, the issue is still being discussed in teaching. In this context, some theoretical and legal discussions on the right to strike will be conducted in the study.

**Keywords:** Public Service, Continuity, Public Servants, Right to Strike, Trade Union Activities

### EXTENDED ABSTRACT

No form of right has been granted to man in any section of history. This is even more evident in the collective view of the right, which appears as a formatted version of a specific and time-space-based set of demands. The strike exposes this fact to us in the most concentrated way. The acquisition of strike as a fundamental right and freedom, which has taken the form of a right, has been realized as a result of the great struggles of those who were forced to sell their labor and paid very heavy prices, and the right to strike has taken its place in the constitutions of nation states and international regulations.

The right to strike takes its constitutional basis in Turkish law from the fifty-fourth article of our Constitution. However, in this article, only workers are mentioned in terms of having the right to strike, and there is no provision in the Constitution that explicitly recognizes the right to strike to public servants. On the other hand, the issue that the right to strike is granted only to workers in the Constitution, which will necessarily constitute a limitation for public servants, should be met with hesitation. Because there is also no constitutional provision explicitly prohibiting the right of public servants to strike.

It is seen that “public services” constitute the focal point of the discussions on the recognition of the right to strike to public servants. Citing the principle of continuity of public services, it is stated that public servants should be prohibited from having the right to strike, otherwise the situation will lead to major disasters in public life and endanger public order. However, the validity of these reasons in terms of every public official and the public service he sees is debatable. As will be discussed in the article, the principle of continuity has been shaped around the material historical dynamics in which it has always been from its birth to the meanings it has undergone in the twentieth century. It seems that the principle developed in judicial bodies -especially Conseil d’Etat- at the beginning of the twentieth century directly related to strikes of public servants was interpreted more flexible in the periods when inter-class reconciliation was accepted in the middle of the twentieth century. In particular, strikes by public servants who are not at a high level in the bureaucratic hierarchy and who are not paralyzed by public order are considered one of the rights that should exist in a democratic society

On the other hand, it is also a fact that such a prohibition from the point of view of all public servants will constitute interference with the trade union rights of public servants in a way that touches the essence of the right. However, by ignoring these facts, it is seen that no steps have been taken regarding the Decrees prohibiting the right of public

servants to strike in the legislation. In the Civil Servants Law, prohibitions on the exercise of the right to strike have been introduced and disciplinary sanctions have been stipulated for civil servants. However, it is observed that there is no distinction between trade union rights between workers and public servants in international decrees; international supervisory bodies recognize the right to strike to public servants, although they accept that it may be limited in terms of some public services. As a matter of fact, the incompatibilities between the laws and international regulations open the door for the administration to intervene in the work stoppage or deceleration activities of public servants, and continue to leave public servants under the threat of administrative sanctions.

In addition to Turkish law, the international dimension of the right of public servants to strike has also been considered in the study, considering the necessity of a comparative study. This dimension has been examined by taking the Decisions of the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights, as well as the ILO (International Labour Organization) Conventions and the Decisions of the Supervisory Bodies into the center. It is seen that the ECHR is more hesitant to recognize the right of public servants to strike compared to the ILO.

As a result, the purpose of the study is to raise awareness of the right to strike, which public servants, who must be considered a labor force, must have just because of these qualities, but restrictions are imposed on their use.

## GİRİŞ

Grev, geçmişi Mısır Piramitleri'nin yapımına kadar uzanan, bu dünyayı yeni baştan kuran doğrudan üreticinin bu kurma faaliyetine ara vermesidir. İnsan türünün avcı toplayıcı döneminden tarım ve daha sonra farklı iş kollarındaki üretici tarihi boyunca, grev, emeğin kolektif formunda üretim sürecine katılanlar yönünden bir potansiyeli, bu potansiyelle birlikte bir tehdidi ifade eder olmuştur. İş durdurma, iş bırakma gibi sözlük tanımları olan grevin<sup>1</sup> bir hak formunda hukuki metinlere dâhil oluşu, ancak on dokuzuncu yüzyılın sonunda, genelleştirilmiş meta üretiminin makinelerle ve sınaî şekilde yapılmasıyla ve işçi sınıfının birtakım mücadeleleri ve dolayısıyla talepleri ardından mümkün olabilmiştir. Hukuki grev hakkının etkin bir şekilde kullanımı ise ancak İkinci Savaş'ı izleyen yaklaşık otuz yıllık zaman diliminde, merkez kapitalist ülkelerdeki örgütlü işçi sınıfının ve işçi sınıfının çıkarlarının ön planda olduğu Doğu Bloğu'nun varlığıyla söz konusu olmuştur.

Bu çalışmada özel olarak incelenecek konu ise bir bütün olarak grev olgusu ve hakkı değil, kamu görevlilerinin grev hakkıdır. İlgili husus dünya çapında yirminci yüzyıl başlarında modern/kapitalist devletin piyasayı düzenleyici ve planlayıcı işlevlerinin belirginleşmesinden

---

<sup>1</sup> Makal, grevin tanımlarında farklı noktalar bulunduğunu belirtmekle beraber tanımlardaki ortak unsurları şöyle maddelendirmiştir: Geçici olması, bir iş durdurma olması, toplu bir hareket olması ve hesaplı bir iş durdurma olması. Ahmet Makal, *Grev: Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar* (Verso Yayınları 1987) 8-9.

sonra tartışma konusu olmaya başlamış, İkinci Savaş sonrası, emek-sermaye arasındaki büyük ölçüde uzlaşıya dayalı dönemde ise kullanımı ve etkileri yönünden zirve noktasına ulaşmıştır.

Çalışmanın girişinde bahsedilmesi elzem olan husus, çalışmada grevin hem sosyolojik anlamıyla kavranmaya çalışılacağı, hem de bir hak olarak sadece güncel ulusal hukuki metinlerdeki haliyle değil, birtakım pratikler ve tarihsel süreçler sonunda hukuk metinlerine girmiş, düzenlenmiş olduğu haliyle ele alınacağıdır. Başka bir deyişle, grevin bir kolektif hak formunda ele alınışı, sadece grev hakkının kullanılması için kanunlarda ve sair düzenlemelerde aranan unsurlar yönünden değil, aynı zamanda bu düzenlemelere girmiş olması vesilesiyle olacaktır. Dolayısıyla ülkemizde bugün itibarıyla herhangi bir yasal düzenlemede açıkça yer almamış olan kamu görevlilerinin grev hakkı tartışılırken, hakkın -ağırlıklı olarak- kavramsal yönünün ele alınacağı ifade edilebilir.

Çalışmanın odağında, kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik kuramsal tartışmalar ele alınmakla birlikte, uluslararası ve ulusal mevzuatın ve yargı kararlarının irdelenmesi de yer almaktadır. İlgili çalışmayla hedeflenen amaç, kamu görevlilerinin, çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik taleplerini duyurabilme yöntemlerinden biri -ve belki de en etkili olan grev hakkı hakkında bilinç oluşturma yanı sıra, toplumsal yaşamın her alanından ve ülke akademisinden hızla dışlanan emeği tartışmanın merkezine çekmektir<sup>2</sup>. Nitekim ilgili sorun güncelliğini korumakta, -bugün niceliği azalmış olsa da- özellikle akademik çevrelerde geçmişten bu yana olduğu gibi tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

## I. ÜLKEMİZDE GREVİN HUKUKSAL DÜZENLENİŞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE EMEĞİN ANAYASASIZLAŞMASI SÜRECİNDE GREVİN YERİ

Grev, tarihsel, toplumsal ve siyasal bir olgu olmasının ötesinde hukuki olarak düzenlenen bir kurum da olmuştur. Ülkemiz özelinde, dünya ölçeğinde olduğu gibi, grevin hukuksal tarihiyle onun toplumsal tarihinin paralel bir şekilde başladığı söylenebilir. 1908 Devriminin yurt çapında yarattığı heyecan ve demokratik ortamın etkisiyle fiili İttihat ve Terakki Cemiyeti hâkimiyetindeki Osmanlı İmparatorluğu'nun dört bir yanında adeta grev patlaması yaşanmış, devrimin gerçekleştiği Temmuz ayından aynı yılın Ekim ayının başına kadar yüzden fazla grev

---

<sup>2</sup> Gamze Yücesan Özdemir ve Ali Murat Özdemir, *Sermayenin Adaleti: Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika* (Dipnot Yayınevi 2008) 18.

örgütlenmiştir<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Toplumsal alandaki bu gerçekliğe koşut olarak, grevin hukuk metinlerinde ayrıntılı olarak düzenlenişi, 9 Ağustos 1909 tarihli Tatil-i Eşgâl Kanunu'nun taslağı denilebilecek 8 Ekim 1908 tarihli Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat'a kadar gider<sup>5</sup>. Tatil-i Eşgal Kanunu ile grevlerin hukuken doğrudan bir yasaklamaya tabi tutulduğu söz konusu değilse de<sup>6</sup>, greve gidilmesinin yolunun oldukça zorlaştırıldığı söylenebilir. On üç maddeden oluşan ve grev olgusunu neredeyse tüm detaylarıyla düzenleyen Kanunun İmparatorluk genelinde grevi fiili olarak engellediği ve sonuç olarak amacına ulaştığı ifade edilebilir<sup>7</sup>. Kanun, içerdiği maddelerin caydırıcı etkisiyle 1908 ve 1909 yıllarında yaşanan grev patlamasını önlemeyi başarmıştır<sup>8</sup>.

Cumhuriyetin ilanından sonraki erken dönem gelişmelere bakılırsa, ilk görülmesi gereken düzenlemeler 1926 yılında yürürlüğe giren 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu'dur. İlkinde, çalışma özgürlüğünü kısıtladığı gerekçesiyle grev düzenlenmesi cezai yaptırıma bağlanmış, ikincisinde ise grevin tanımına, hangi eylemlerin grev kapsamına girdiğine yönelik geniş bir tanımlama yapıldıktan sonra grev bir bütün olarak yasak kapsamına alınmıştır<sup>9</sup>. Tatil-i Eşgal Kanunu'ndan 27 yıl sonra çıkarılan İş Kanunu'nda grevin geniş bir biçimde yer alıp doğrudan bir yasaklamaya tabi tutulması, bunun dışında kanunla ilk kez işçi-işveren ilişkilerinin genel ve kapsamlı bir hukuki çerçevede düzenlenmesi, dönemin ekonomik ve siyasi yöneliminden elbette muaf değildi. 1929 Dünya İktisadi Buhranı'nın temel etkisiyle birlikte devletçi kalkınma politikalarına geçiş, -Sovyetler Birliği'nden örnek alınan-

<sup>3</sup> Şehmus Güzel, *Grev: Grevin Yapısal ve İşlevsel Açısından İrdelenmesine Katkı* (Sosyalist Yayınlar 1993) 58, 59.

<sup>4</sup> İmparatorluk genelinde kaydedilen grev sayısı yüz on birdir. Şehmus Güzel, *Türkiye'de İşçi Hareketi 1908-1984* (Kaynak Yayınları 1996) 31.

<sup>5</sup> Melda Sur, *Grev Kavramı: Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme* (Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları 1987) 22; Güzel (n 3) 62.

<sup>6</sup> Kanunda grevleri doğrudan yasaklayan herhangi bir hükme rastlanmıyorsa da Türkçe literatürde bu yönde oldukça yaygın bir kanının mevcut olduğundan bahsedilebilir. Bu eserleri derleyen bir çalışma için bkz: Cem Doğan, 'Türk İş Hukuku ve Çalışma İlişkileri Alanına Uzlaştırma Kurulunun Girişi: Ta'til-i Eşgâl Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme' (2012) (31) *Türkiyat Araştırmaları Dergisi* 284.

<sup>7</sup> Güzel, (n 3) 80, 81; Boratav da, Kanunun, mevcuttaki sınıf mücadelesinin gözlenerek, problemin sermaye lehine çözümlenmesine çalışılan, dolayısıyla İmparatorluğun kapitalist dönüşümün evresinde önemli bir rol oynayan kritik bir düzenleme olduğunu belirtir. Korkut Boratav, 'İktisat Tarihi (1908-1980)', Sina Akşin (ed.), *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye 1908-1980* (Cem Yayınevi 1997) 275.

<sup>8</sup> Ayrıca Gülmez'in, grevlerin yoğun yaşandığı dönemde İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin resmi yayın organlarında yayınlanan bazı yazılara atıfla yaptığı bir değerlendirmeye göre, Kanun'un çıkarılmasında sadece grevleri önleyici değil aynı zamanda toplumsal düzenin temelindeki üretim ilişkilerinin değiştirilebileceğine dair endişe de bulunmaktaydı. Mesut Gülmez, 'Tatil-i Eşgal Yasası Üzerine Bir Not', *Seha L. Meray'a Armağan, Cilt: 1*. (A.Ü.S.B.F. Yayını 1981) 108-109.

<sup>9</sup> Sur (n 5) 24-27.

ilk beş yıllık planın yürürlüğe konması, kamu iktisadi teşekkülleriyle birlikte devletin en büyük işveren haline gelmesi dolayısıyla sınıfsız, kaynaşmış ve milli birlik beraberlik içindeki bir toplum tasavvuru bu kanunun çıkarılmasında önemli etkenlerdi denilebilir<sup>10</sup>.

İlk defa 1961 Anayasası'nda düzenlenmesiyle anayasal güvenceye kavuşturulan grev hakkı, iki yıl ardından çıkarılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile birlikte yasal temellerine sahip olmuştur. Bu genel gelişmenin yanında 275 sayılı Kanun, grev hakkının kapsamını işçilerle sınırlayıp kamu görevlilerini bu haktan yoksun bırakmış<sup>11</sup>, grevin yasallığı için grevin hedefini ve yordamını kriter olarak almış, grev tanımını oldukça ayrıntılı yaparak birçoğunun hukuk dışılığını tanzim etmiş ve grev hakkının gerçekleştirilmesini oldukça zorlaştırmıştır<sup>12</sup>. Konumuz özelinde, bazı görüşler, 1961 Anayasası'nın 1971 yılı değişikliklerinden önceki döneminde, kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamasının anayasanın özüne aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir<sup>13</sup>. Bugün hâlâ yürürlükte olan 1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesinde ise hiçbir yoruma yer vermeyecek şekilde devlet memurlarının grev yapmaları açıkça yasaklanmıştır.

1982 Anayasası'ndan itibaren ise, greve gidilebilmesinin 1961 Anayasası'na kıyasla görece zorlaştırılması ve buna bağlı olarak yeniden kamu görevlilerinin grev hakkının anayasal seviyede düzenlenmemesi, dünya ölçeğinde süregiden emeğin anayasasızlaşması sürecinin bir parçası olarak görülmelidir. Buradaki kullanıldığı haliyle “anayasasızlaşma”, Yücesan-Özdemir ve Özdemir'in Hardt/Negri'nin kavramsallaştırmasına başvurarak, emeğin hukuki düzenlemelere referans olan kurucu rolünün, mevzuata ruhunu veren toplumsal formasyon tasavvuru içerisinde açık bir gerçeklik olarak kabul edilmesi durumu anlamına gelen emeğin anayasallaşmasının geçersizleştirilmesi olarak tanımlanabilir<sup>14</sup>. Hak olgusunun kolektif

<sup>10</sup> Ali Güzel, '3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri', (1986) (35-36) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 174-175.

<sup>11</sup> 1961 Anayasası yürürlüğe girmeden önce ona temel teşkil etmesi beklenen -ve birinin daha etkili olduğu- iki tasarıda da, İstanbul Anayasa Tasarısı Hazırlama Komisyonu'nun anayasa tasarısının ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Enstitüsünün hazırladığı tasarının ikisinde de grev hakkının sadece işçilere değil tüm çalışanlara yönelik olarak kaleme alınmıştı. Barkın Asal, '1960-1971 Arası Dönemde Türkiye'de Toplu İş Hukukunun Gelişmesi' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007) 47-49.

<sup>12</sup> Güzel, tüm bu hususları ayrıntılandırarak ilgili kısıtlamaların grev hakkının özüne dokunduğunu iddia etmektedir. Güzel (n 3) 85-96.

<sup>13</sup> Muammer Aksoy, '1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı' (1971) 26(4) SBF Dergisi 1-75; Bülent Tanör, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar (On İki Levha Yayınları 2022) 266.

<sup>14</sup> Daha fazla bilgi için bkz.: Yücesan Özdemir ve Özdemir (n 2) 96-101.

boyutunun törpülenerek, borçlar hukukuna tabi bireysel bir icap-kabule dayalı iş sözleşmesi anlayışıyla sınırlı değerlendirmesinden kamu görevlilerinin de pay aldığı ifade edilebilir. Zira, 1982 Anayasası'nda toplu sözleşme hakkının kamu görevlilerine anayasal düzeyde tanınmış olmasına rağmen, bu hakka doğrudan bağlı olan grev hakkının düzenlenmemiş olması anayasasızlaşma sürecinin bir çıktısı olarak okunabilir. 1982 Anayasası ve yasal mevzuat çalışmanın ileriki bölümlerinde değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

## II. KAMU GÖREVLİLERİ GREVLERİNİN ARDINDAKİ AMAÇLAR

### A. Genel Olarak

Grev, ister meta mübadelesine dayalı olduğu iddia edilen piyasa ilişkilerinin belirlenimi altındaki işgücü tarafından, ister kamu gücüne dayalı statü ilişkilerinin hakimiyeti altındaki kamu hizmetlerinin işgücü tarafından yapılıyor olsun, belirli amaçlar güdülerek yapılır. Amaçsızca greve çıkılmaz. Grevin kendisi başlı başına bir amaç değildir, hedeflediği amaçlara giden yolda sınıf mücadelesinin belli koşullar altındaki saf bir aracı işlevini<sup>15</sup> üstlenir. Burada üstlenilen araç işlevi, yaratılması hedeflenen toplumsal etki yönünden nicelik farklılıklarına sebep olabilir. Tüm bunlarla beraber, grev eyleminin nihai amacının, taleplerin yöneltildiği kesimlere, ilgili taleplerin kabul ettirilmesine yönelik baskı kurmak olduğu ifade edilebilir<sup>16</sup>. Dolayısıyla, grev başta olmak üzere, diğer bütün sosyal hak taleplerinin yöneldiği ortak ve çatı amaç, belirli zaman-mekândaki mevcut hissedilen eşitsizliklerin giderilmesine yönelik taleplerin ileri sürülmesidir. Nitekim grev sorununun da içerisinde yer aldığı sosyal haklar sorunu, yalnızca, sosyal eşit(siz)lik sorunu çerçevesinde kavranabilecektir<sup>17</sup>.

Literatür incelendiğinde, grev eylemlerinin kabaca iki amaca ayrıldığı görülmektedir: iktisadi hedefi baskın grevler ve siyasi hedefi baskın grevler<sup>18</sup>. Bu ayrımın, herhangi bir yasal düzenlemenin değil, icra edilen grevlerin taleplerine yönelik ve doğurmak istediği sonuçlara bakılarak yapılan bir ayrım olduğunu söylemek gerekir. Kabaca, iktisadi hedefi baskın grevler,

<sup>15</sup> Walter Benjamin, 'Şiddetin Eleştirisi Üzerine', Aykut Çelebi (ed.), Ece Göztepe (çev) *Şiddetin Eleştirisi Üzerine* (Metis Yayınları 2014) 32.

<sup>16</sup> Sur (n 5) 109; Aksoy (n 13) 69; Ünal Narmanlıoğlu, *Grev* (Ankara Üniversitesi Basımevi 1990) 6.

<sup>17</sup> Tanör (n 13) 62.

<sup>18</sup> Sur (n 5) 123-127; A.S. Losovsky, *Sendikalar Üzerine I: Muharebe Olarak Grev*, İsmail Yarkin (çev) (İnter Yayınları 1988) 18; Benzer ayrımın yapılarak siyasi hedefli grevlerin yasaklandığı Federal Alman, Fransız, İtalyan hukuk sistemlerinin ve mahkeme kararlarının serimlenmesi için bkz.: Tanör (n 13) 280-281. Makal da, grevin yapılış nedenlerine göre endüstriyel ve sosyo-politik grevler olarak ayırt edebileceğini söylemektedir. Makal (n 1) 27.

reel ücretlerin arttırılması, emeklilik hakkı, işyerinde şiddetin önlenmesi, primler ve yıllık izinler gibi mesleki-çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik hususları gündemin merkezine alan grevlerdir ve genelde kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenip izin verilen grev türleri bunlardır. Konumuz özelinde kamu görevlilerinin grevleri genel anlamda bu kapsamda olup, ilgili grev hakkının kabul edilişi refah devleti politikalarının yirminci yüzyılda kabul edildiği şekliyle demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olmanın gerektirdiği ölçütler arasında sayılmaktadır<sup>19</sup>. Bunların aksine, siyasi hedefi baskın grevlerde ise ortada bir siyasal iktidar sorunu bulunmaktadır. Bunlarda genel anlamda bir siyasi sistemi ve/ya mevcut iktidarı değiştirme hedefi söz konusudur ve yasalarda yasadışı olarak düzenlenen grev türleri bunlardır<sup>20</sup>. Örneğin geçmiş zamanda grev hakkının düzenlenişine göz atarken de aktarıldığı üzere, modern devletlerin yasalarında ilgili grevlerin ileride daha büyük değişimlere gebe olduğunun farkında olunarak bunlara izin verilmemiştir. Tanör'ün de vurguladığı gibi, bu devletlerin hukuk sistemleri, grev olgusunun bütünsel anlamda emekçilerin elinde siyasi mücadele aracı olmasını istememekte, grev hakkını korumamakta ve grev yapılmasını bazı koşullar altında ceza tehdidi olarak kullanmaktadır<sup>21</sup>. Bunlara paralel olarak, mesleki-iktisadi grevlerin mevcut toplumsal düzenin tadilinde yapıcı bir araç işlevi üstlendiği, siyasi hedefli grevlerin ise bu yapıcılığın aksine daha radikal bir potansiyel taşıdığı da ifade edilebilir.

Çalışmamız özelinde, kamu görevlilerinin grev yoluyla hedeflediği değişikliklerin daha yakın geleceğe yönelik olduğu söylenebilir. Örneğin bir kamu kurumundaki çalışma saatlerinin azaltılması, özlük haklarının geliştirilmesi, psikolojik baskı süreçlerinin bertaraf edilmesi gibi talepli grevler kısa vadeli hedefler içeren grev türleridir. Eşitsizliğin verili kabul edildiği kapitalist toplumsal formasyonlarda, emek-sermaye çelişkisinin birtakım sınırlar dahilinde çözümlenmesine hizmet eden ve ondan bir sosyal bütünleştirici rol oynaması beklenen grevin<sup>22</sup>, bu rolünü en fazla kamu görevlilerinin grevlerinde oynadığını bu kapsamda belirtmek mümkündür. Emek-sermaye karşıtlığındaki durumun aksine, kamu görevlileri ile -işvereni-devlet arasında esaslı bir menfaat uyumsuzluğu da bulunmamaktadır. Aşağıda da bahsedileceği

---

<sup>19</sup> Tanör (n 13) 255.

<sup>20</sup> Benjamin bu grev türüne anarşist, mesleki-iktisadi grev türüne ise hukuk yapıcı (mevcut hukuk sistemini yeniden üreten de denilebilir) adını vermektedir. Hukuk yapıcı grev türüne kendi zamanının Almanyası'ndaki doktor grevlerini örnek göstermektedir. Benjamin (n 15) 33-34. Sorel'in karşılaştırmasına göz atıldığında da, mesleki-iktisadi hedefli grevleri siyasal genel grev, siyasi hedefli grevleri ise proleter genel grev olarak adlandırdığı yorumu yapılabilecektir. Georges Sorel, *Şiddet Üzerine Düşünceler*, Anahid Hazaryan (çev) (Epos Yayınları 2013) 123-185.

<sup>21</sup> Tanör (n 13) 281.

<sup>22</sup> Tanör (n 13) 102.



üzere, kamu görevlisi bir işçi gibi artı-değer değil, toplumsallık üretir. Yalnız hemen, bu toplumsallığın çatışmalardan muaf olarak düşünülemediğini de<sup>23</sup> belirtmek gerekir.

Son olarak, iktisadi hedeflerle siyasi hedeflerin zaman zaman katı bir şekilde ayrılmayabileceğini, niceliğin niteliğe dönüşme ihtimalinin her zaman olabileceğini, iki hedefin diyalektik birliğinin mümkün olduğunu da eklemek gerekir. Örneğin İngiltere’de 1926’da maden sahiplerine karşı madende çalışma şartlarının iyileştirilmesi talepli küçük ölçekli iktisadi grevler, doğrudan Stephen Baldwin hükümetine karşı dokuz günlük ülke çapında genel greve dönüşmüştü<sup>24</sup>. İngiltere örneğinde grevin ulusal ekonominin önemli sektörlerinden birinde cereyan etmesinin önemli bir faktör olmasının yanında, bir başka örnek, hükümetin enflasyon karşısında başarısızlığına karşı yapılacak bir grevin köklerinin mesleki yaşamda bulunması ve genel olarak işverenlerin ücret politikalarındaki uyuşmazlığı ifade etmesi nedeniyle böyle bir grevin her iki amacı da içinde barındırdığı söylenebilecektir<sup>25</sup>. Bu tartışmanın da ötesinde, iktisadi olanın politik olandan, politik olanın hukuksal olandan ayrılamayacağı, somut yaşamdaki çoğu olgu gibi grev olgusuna da bu bağlamda yaklaşmanın önemli olduğu düşünülmektedir.

## B. Kamu Hizmetinin İşgücü Olarak Kamu Görevlisi

Bir kamu emekçisi olarak kamu görevlisi, yaptığı işin niteliği fark etmeksizin, kural olarak artı-değer üretmez. Kâr maksimizasyonuna, değişim değerini yaratmaya ve nihayetinde emek-sermaye çelişkisiyle bezenmiş kapitalist üretim mantığına dayalı metalaşmış emek-gücünün özgür sözleşmeyle mal ve hizmet üretimine karşılık kamu görevlisi yüksek bir soyutlama düzeyinde toplumsallık<sup>26</sup>, konumuz özelindeyse kamu hizmeti üretir. Bir başka deyişle kamu görevlisi, kamu hizmetinin işgücü gereksinimini karşılamak üzere -kural olarak- kamu hukuku ilişkisi içinde idareye emek gücünü satan kişidir<sup>27</sup>. Bu açıklamalardan yola çıkarak, işçi ile kamu görevlisi arasında emek güçlerini satma yolunda bir benzerlik olduğu ifade edilebilir. Biraz daha açmak gerekirse, üretim aracına sahip olmayıp bundan dolayı emek gücünü satarak hayatta kalmak zorunda olmaları yönünden kamu görevlisi ile işçi arasında bir

<sup>23</sup> Ali Murat Özdemir, *Sözün Mülkiyeti: Hukukun Ekonomi Politikası* (Dipnot Yayınları 2008) 56.

<sup>24</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.: John Murray, *1926 İngiltere Genel Grevi*, Metin Aktan (çev) (Tel Yayınları 1973)

<sup>25</sup> Makal (n 1) 28.

<sup>26</sup> Ali Murat Özdemir, ‘Anlatı ve İktidar ya da Kamu Personel Reformunu Anlamak’, (2016) 7(9) Emek ve Araştırma Dergisi 17.

<sup>27</sup> Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2023) 505.

ayırım yoktur<sup>28</sup>. Burada Karahanoğulları yerinde bir uyarı yaparak, iki farklı çalışma biçiminin iş sözleşmesi biçiminde değil statü hukuku biçiminde, çalışma zorunluluğu olarak değil çalıştırma zorunluluğu olarak, nihayet statünün de bir inayet değil hak olarak görülmesi gerekliliğini vurgulamaktadır<sup>29</sup>.

Tarihsel olarak, burjuva devrimlerinden sonra, özellikle alt düzey kamu görevliliğinin günümüzdeki anlamına ve bakış açısına sahip olduğu söylenebilir. Feodal üretim biçiminin yine hâkim olmakla beraber yerini kapitalist üretim biçimine bırakmaya başladığı zamanlarda kamu görevlisiyle feodal beyin (hükümdarın, kralın) arasındaki ilişki kişisel güven ve sadakate dayalı, o zamanki siyasi oluşumun mutlak takdir yetkisine bağımlı bir ilişkiydi<sup>30</sup>. Ancak burjuva devrimlerinden sonra, yurttaşlık düşüncesinin de gelişimiyle kamu görevliliği temel bir hak statüsüne kavuşmuştur<sup>31</sup>. Dolayısıyla, kamu görevliliği bugün modern devletlerde temel bir yurttaşlık hakkı sayılmaktadır.

Kamu görevlileri, ücretlerini doğrudan bir kapitalistten almayıp yurttaşlardan toplanan vergilerden alırlar ancak bu vergiler de belirli bir artığın ürünüdür. Burada, kapitalist üretim biçiminde alt düzey kamu görevliliğiyle işçi arasında nitelik olarak hiçbir fark bulunmamaktadır. Arslan'a göre de: “[...] memurun ürettiği ‘artık değer’ devlet tarafından çekilir. [...] kapitalist sınıfın bütünü adına devlet ‘artık değer’i çeker ve bu ‘artık değer’den faydalanan bütün olarak kapitalist sınıftır. Ancak memurun maaşı (gerekli emeği), kapitalistlerin işçiden çektiği artık değerden devlete ödediği vergi üzerinden ödenir. Böylelikle memur bir emekçidir; ürettiği ‘artık değer’e kapitalist sınıf adına, kolektif bir kapitalist olarak devlet tarafından el konur; memurun gerekli emeği kapitalistin doğrudan el koyduğu artık değerden verilen vergilerle devlet tarafından ödenir”<sup>32</sup>. Sonuç olarak, memurun, geniş

<sup>28</sup> Karahanoğulları (n 27) 512. Ancak aralarındaki ufak bir ayırmadan çalışmamızın sınırlarını aşmayacak ölçüde bahsedebiliriz. Kamu hizmetinin doğrudan üreticisi olarak kamu görevlisi işçiye kıyasla daha az mal, büyük oranda da hizmet üretmektedir. Karahanoğulları (n 27) 497. Öğretmen eğitim, doktor sağlık, yargıç yargı hizmeti üretir. Bunların ürettiği hizmet bir eğlence veya yemek sektöründe üretilen hizmetten farklıdır. Kapitalist toplumsal formasyonlarda kamu görevlileri tarafından sınırlı olarak da olsa kullanılan kamu gücü, piyasanın ve özel mülkiyetin parçalayıcı etkisine karşı etkiler oluşturarak bu bütünlüğü yeniden üretilmesine her an katkıda bulunur. Özdemir (n 26) 17-18. Yukarıda toplumsallık olarak da tanımlanan bu üretimdeki çelişkiler bir yana, sadece hukuken değil maddi anlamda da yurttaşlık olgusunun tesisi için kamu görevlilerinin hizmet üretimini piyasaya yönelik üretim faaliyetine katılan işçinin meta üretiminden ayırmak gerekir. Sadece bu ayırım dahi, ana akım devlet teorisi ve siyaset felsefesi kurgusundaki devlet-sivil toplum ayırımının sorgulanması yönünden potansiyeller barındırır.

<sup>29</sup> Karahanoğulları (n 27) 512.

<sup>30</sup> Onur Ender Arslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe* (TODAİE Yayınları 2005) 20; Karahanoğulları (n 27) 502.

<sup>31</sup> Arslan (n 30) 21; Karahanoğulları (n 27) 502.

<sup>32</sup> Arslan (n 30) 21.

anlamıyla ve konumuz özelinde kamu görevlisinin, kapitalist üretim biçiminde, bazı üst düzey yöneticileri ve büyük oranda kamu gücü kullananları dışarıda bırakırsak, işçi sınıfının ayrılamaz özgül bir parçası olduğunu kabul etmek gerekir<sup>33</sup>. Böyle bir bakış açısı, idare hukuku literatüründe kamu hizmetinin insan unsuru olarak edilgen bir yapıya tahvil edilen kamu emekçisinin, devletin binaları ya da masa ve sandalyeleri gibi görülmesinin önünde de engel oluşturacaktır<sup>34</sup>.

Bir önceki paragrafla paralel olarak, kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması gerekliliğiyle ilgili getirilen en önemli argüman, işçinin iş akdine özgür sözleşmeyle bağlandığı, ancak kamu görevlisinin kamu hukuku yani statü hukuku rejimiyle çalıştığıdır. Dolayısıyla kamu görevlisinin göreve başlarken çalışma şartlarında en başta kendisinin bir irade beyanı olmadığına ve toplu sözleşme görüşmeleri yapmadığına göre daha sonra da yapılacak düzenlemeler üzerinde söz hakkı olamayacağı ifade edilmektedir<sup>35</sup>. Ancak bu argümanın bazı tarihsel ve iktisadi olguları görmezden geldiği ifade edilebilir. Çalışma ilişkisinin sadece bir biçimi olarak -özgür sözleşmeye dayandığı iddia edilen- iş akdi, genelleştirilmiş meta üretiminin yoğunlaşmasına mukabil büyüyen işçi sınıfının mücadeleleri ve özellikle İkinci Savaş sonrası ortaya çıkan çok kutuplu dünyanın gerektirdiği birtakım zorunluluklar sebebiyle iki özgür atomize bireyin arasındaki hukuki ilişki olarak görülmekten çıkmıştır. İş hukukunun borçlar hukukundan ayrılıp özel hukuktan farklı olarak karma bir hukuk dalı olarak adlandırılması da bu gelişmeler sayesinde. Çalışanlar, ancak sendikalaşarak işgücü arzı üzerinde tekel kurdukları, işveren karşısında dayanıştıkları ve devleti kendilerini himaye edici bir rol oynayacak yönde etkileyebildikleri ölçüde içinde buldukları sosyo-ekonomik durumdan kurtulmuşlardır ve kurtulabilirler<sup>36</sup>. Dolayısıyla doğası itibarıyla bir çalışma, istihdam ve/ya emek arzının söz konusu olduğu durumlarda, çalışma ilişkisinin kurulduğu hukuki biçimi göz önüne alarak grev de dahil herhangi bir sosyal hakkın var olmadığını ileri sürmenin -Işıklı'nın ifadeleriyle- oldukça zorlama bir mantık yürütme tarzını yansıttığı ifade edilebilir<sup>37</sup>. Özet olarak anlatılmaya çalışılan husus, yirminci yüzyılda yaşanan toplumsal ve

---

<sup>33</sup> Arslan (n 30) 19.

<sup>34</sup> Arslan (n 30) 23.

<sup>35</sup> Kamil Ufuk Bilgin, 'Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları', *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010) 106-107; Mesut Gülmez, *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar* (TODAEİ Yayınları 1996) 106-107.

<sup>36</sup> Alparslan Işıklı, 'İşçi Memur Ayrımının Düşündükleri', (1971) 26(04) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 204.

<sup>37</sup> Işıklı (n 36) 203.

siyasal gelişmelerin çalışma yaşamında mutlak bir sözleşme özgürlüğü düşüncesini aştığıdır. Bir bütün olarak iş hukuku disiplini, -aynı grev gibi- sözleşme özgürlüğünün anti-tezidir. Bu tarihsel çerçeve içerisinde bakıldığında, özellikle bürokratik hiyerarşide yüksek görevlerde olmayan kamu görevlilerinin çalışma yaşamlarındaki sorunlarını duyurabilme yöntemlerinden biri olan grevin statü hukuku bahanesiyle kabul edilmemesinin haklı bir gerekçesinin olmadığı düşünülmektedir.

Bunun yanı sıra, statü hukukuna dayalı çalışma ilişkisinde işveren olarak idarenin kamu hizmetlerinde lokavt yetkisine sahip olamayacağı için, lokavta bağlı bir hak olan grevin de kamu görevlilerine tanınmasının mümkün olmayacağı yönünde görüşler bulunmaktadır<sup>38</sup>. Ancak bu yaklaşımın bazı kilit noktaları kaçırdığı düşünülmektedir. Öncelikle, lokavtın grev hakkıyla aynı düzlemde değerlendirilip, onun mutlak karşıtıymış gibi ele alınmasının yerinde olmadığı düşünülebilir<sup>39</sup>. Zira, tarihsel ve olgusal olarak, lokavt grevden sonra gelmektedir. Başka bir deyişle lokavtın işverenlere tanınması grevden sonradır<sup>40</sup>. Kaldı ki, Fransa dahil birçok ülkenin anayasasında lokavttan söz edilmemekte ve lokavtın bir hak olup olmadığı bugün dahi tartışılan bir mesele olmaya devam etmektedir<sup>41</sup>. Grevin lokavta bağlı bir hak olduğu, lokavtsız bir grev düşünülmemeyeceği argümanı, tarihsel olgulardan koparılmış bir düşüncenin sonucudur. Lokavtın işverene tanıdığı muazzam yetki düşünüldüğünde ve grevle sağlanması mümkün kılınabilecek taraflar arasındaki dengenin lokavtla birlikte çalışanlar aleyhine ciddi derecede bozulacağı gözetildiğinde, lokavtı grevin karşıtı olarak nitelendirmenin hatalı bir yaklaşım olduğu ifade edilebilir. Başlıca amacı ‘işçiyi korumak’ olarak bilinen bir hukuk disiplini (iş hukuku) dahi hak oluşu öğretide tartışmalı olan bir vasitanın varlığını, mutlak olarak kamu görevlileri yönünden de ileri sürmek, ‘silahların eşitsizliği’ koşullarında hiçbir değişiklik yaratmamaktadır.

<sup>38</sup> Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ekin Yayınevi 2021) 589; Hasan Tunç, ‘Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları’, *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010) 100,103; Kadir Arıcı, ‘Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları’, *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010) 129.

<sup>39</sup> Metin Kutsal, ‘Hukuki Açından Lokavt’ (1972) (24) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 173; Fatma Didem Sevgili Gençay, ‘Fransa’da Kamu Personel Rejimi’ (2014) 5(1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 238.

<sup>40</sup> Sena Binbir, ‘Türk İş Hukukunda Lokavt’, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2023) 16.

<sup>41</sup> Kutsal (n 39) 162,167; Sevgili Gençay, Avrupa’da birçok ülkede lokavtın özel sektörde bile işverenlere tanınmamış olduğunu belirtmektedir. Sevgili Gençay (n 39) 238.

### III. KAMU HİZMETLERİNİN SÜREKLİLİĞİ İLKESİ İLE GREV HAKKI ÇELİŞMEKTE Mİ?

Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi, idare hukuku literatüründe, toplumun ortak gereksinimlerinin sürekliliğiyle paralel olarak, kamu hizmetlerinin devamlı ve düzenli şekilde, aksamadan yürütülmesi gerektiğini ifade eder<sup>42</sup>. Bu ilke kamu hizmetlerine atfedilen önem dolayısıyla istikrarlı bir şekilde sunulması zorunluluğuna vurgu yapar. Ancak kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi, bu hizmetlerin mutlak olarak, her zaman ve her koşulda kesintiye uğratılmadan sunulacağı anlamına gelmemektedir<sup>43</sup>. Diğer bir ifadeyle, süreklilik ilkesi, her kamu hizmetinin 24 saat kesintisiz bir biçimde sunulmasını ifade etmez. Bazı kamu hizmetleri gün içinde mesai saatlerinde sunulmakta, hafta sonu ve resmî tatillerde ise bu hizmetlere ara verilmektedir. Ancak, acil sağlık hizmetleri, yoğun bakım hizmetleri, itfaiye ve güvenlik gibi kesintisiz şekilde yürütülmesi gereken kamu hizmetleri de bulunmaktadır<sup>44</sup>.

Kamu görevlilerine grev hakkı tanınmasının mümkün olmadığı, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi ile grev hakkı arasında temel bir çatışma bulunduğu öğretide bazı yazarlar tarafından ileri sürülmektedir. Grev yapılması halinde, kamu hizmetlerinin düzenli işleyişinin bozulacağı ve kesintiye uğrayacağı dolayısıyla topluluk hayatının tehlikeye düşeceği ve kamu hizmetinden yararlananlar açısından büyük zararların ortaya çıkacağı düşüncesi<sup>45</sup> bu görüşe yol açmaktadır.

Kamu hizmetinin sürekliliği ilkesinin, özellikle kamu hizmetinin işgücüne ilişkin pek çok sorunun çözümünde yorum aracı olarak kullanılmakta olduğu ifade edilebilir<sup>46</sup>. Özay'ın güncel durumlardan bahsederek kamu hizmetinin yürütülmesine dair sorunlara yaptığı referanslarla günümüzde bir anlamı kalmadığı için 'efsane' ve 'mitos' olarak adlandırdığı<sup>47</sup> bu ilkenin yaygın olarak literatürde tarihsel kaynaklarının konu edilmediği görülmektedir.

<sup>42</sup> Turgut Tan, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2018) 366; Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim* (Turhan Yayınevi, 2015) 190; Karahanoğulları (n 28) 377; Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Yetkin Yayınları 2023) 538; İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (Filiz Kitabevi 2017) 235; Gözler ve Kaplan (n 38) 487.

<sup>43</sup> Mesut Gülmez, *Memurlar ve Sendikal Haklar* (İmge Kitabevi 1990) 130.

<sup>44</sup> Karahanoğulları (n 27) 377; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Savaş Yayınevi 2020) 550.

<sup>45</sup> Léon Duguit, *Hak kavramı ve Devletin Dönüşümü Üzerine Üç Konferans*, Edip Serdengeçti (çev) Emre Partalçı (yayıma haz.) (Pinhan Yayıncılık 2019) 90; Léon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, Süheyp Derbil (çev) (İstiklal Matbaacılık 1954) 124; Gözler ve Kaplan (n 38) 589.

<sup>46</sup> Karahanoğulları (n 27) 379.

<sup>47</sup> Özay (n 42) 276.

Süreklilik ilkesinin içtihadî kaynaklara referanslı ortaya çıkışına dair açıklamalardan önce meselenin teorik ve tarihsel boyutuna yönelik kısa birkaç söz etmek yerinde olabilir. Öncelikle, Karahanoğulları'nın yerinde bir şekilde belirttiği gibi, süreklilik ilkesini siyasal alanda zorunlu kılan hayati işlev, ilgili alanın dayandığı üretim ilişkilerinin varlığını korumaktır<sup>48</sup>. Teorik yöndeki bu temeli biraz genişletmek gerekirse, bu işlevin kendisini en başta -ortaya çıktığı kapitalist üretim biçiminin tekeli aşamasında- mülkiyetin ve sözleşme özgürlüğünün güvence altına alınması şeklinde gösterdiği ve ilgili üretim biçiminde çelişkilerin kaçınılmazlığından kaynaklanan tarihsel ihtiyaçlara doğru genişlediği ifade edilebilir<sup>49</sup>.

İlkenin, yirminci yüzyıl başında sınıf mücadelelerinin şiddetini arttırdığı Fransa'da, özellikle kamu hizmeti görevlilerinin grevleri söz konusuken içtihadî olarak geliştiği göz önüne alındığında bu işlev daha da anlam kazanmaktadır. Sermayenin merkezileştiği ve yoğunlaştığı kapitalist üretim biçiminin dünya ölçeğinde rekabetçi aşamasından tekeli aşamasına<sup>50</sup> geçildiği bu dönemde, sömürgeci paylaşım yarışının ve kapitalist gelişmişliğin ileri seviyesinde olan bir ülkedeki grev yasaklarının yargısal zemininin bu doğrultuda irdelenebileceği söylenebilir. Özellikle Fransız Danıştay'ın (*Conseil d'Etat*) -tam da bu geçiş aşamasında- süreklilik ilkesinin içtihadî oluşumuna kaynaklık eden 1909 ve 1913 tarihli kararları merkezi önemdedir<sup>51</sup>. İlkenin tartışma odağı olmaya ve Fransız mahkeme kararlarında içtihadî olarak yer almaya başladığı zaman diliminde Fransa'nın dört bir yanında grev dalgası gözlemlenmektedir<sup>52</sup>. Politik kırılma anlarını çokça içinde barındıran bu dönemde, özellikle 1906 yılıyla beraber dönemin en etkili sendikalarından CGT'nin (*Confédération Générale du Travail*) öncülüğünde çeşitli iş kollarında uzun süreli grevlerin varlığı söz konusudur<sup>53</sup>. Aynı

<sup>48</sup> Karahanoğulları (n 42) 190.

<sup>49</sup> Karahanoğulları (n 42) 190-191.

<sup>50</sup> Kapitalist üretim biçiminin sanayi devriminden ve klasik sömürgeciliğin artmaya başlamasına denk düşen 1870'ler ortaları ve 1900 başları arasındaki döneme rekabetçi kapitalizm (tarih biraz daha geriye sarılabilir yorum farklılıklarına göre), 1900'lerin başlarından İkinci Savaş'ın son bulduğu 1945'e kadarki döneme ise ilgili yazında tekeli kapitalizm adı verilmektedir. İlkinin en önemli özellikleri sömürgeci güçlerin sayısındaki artışa paralel sömürgeci ülkenin sömürülen toplumları hammadde, ticaret ve yatırım ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde büründürmesi ve dolayısıyla sömürge fetihlerinin kayda değer hız kazanarak İngiltere'nin sömürge yarışında hâkim konumunun sallanmasıdır. Tekeli kapitalizm aşaması ise, kapitalist tekellerin hakim olmaya başladığı ve kartel ve tröst gibi yapıları oluşturarak kârlarını muhafaza ettiği; sermaye ihracının ciddi anlamda arttığı ve mali sermayenin egemenliğini kurduğu bir üst yapının oluştuğu ve nihayet paylaşım savaşlarına sahne olmuş bir dönemdir. Harry Magdoff, *Sömürgecilikten Günümüze Emperyalizm* Erdoğan Usta (çev) (Kalkedon Yayınları 2006) 48-77.

<sup>51</sup> Karahanoğulları (n 42) 192; Sevgili Gençay (n 39) 235-236.

<sup>52</sup> Charles Tilly ve Edward Shorter, *Strikes in France 1830-1968* (Cambridge University Press 1974) 118-130.

<sup>53</sup> Tilly ve Shorter (n 52) 119.

şekilde kamu görevlilerinin grev hakkının ilk kez, İkinci Savaş sonrası, 1946 yılında yürürlüğe giren Fransız Anayasası'na dahil olma sürecini de benzer birtakım dinamiklerle anlamlandırmak mümkündür.

Fransız Danıştay 1950 tarihli kararında, Anayasa'da kamu görevlilerine grev hakkı tanınırken, kamu görevlilerinin bütün grevlerinin süreklilik ilkesi öne sürülerek engellenmesinin geçerli bir gerekçe olamayacağını ifade etmiştir<sup>54</sup>. Diğer yandan, bazı kamu hizmetlerinin geçici olarak dahi durdurulmasının ulusal güvenlik ve kamu düzeni açısından ciddi tehlike doğuracağını ileri süren Fransız Danıştay, bu hizmetlerin kesintisiz şekilde yürütülmesi için gerekli düzenlemelerin idare tarafından yapılabileceğini kabul etmiştir<sup>55</sup>. İlgili karar aynı zamanda, asgari hizmet ölçütünü ortaya çıkarmıştır<sup>56</sup>. Bu ölçüt kabaca, grev hakkı kullanılırken, acil durumların da gözetilerek, birtakım tedbirlerin alınması suretiyle<sup>57</sup> kamu hizmetlerinin minimum düzeyde sunulması gerektiğini ifade eder. Görüldüğü üzere, Fransa'da grev hakkı ile süreklilik ilkesi arasında denge sağlayan, bu ikisini bağdaştıran çözümler bulunmuştur<sup>58</sup>. İdare hukukumuzun kavram ve ilkelerinin Fransa'dan alındığı düşünüldüğünde, kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik Fransa'daki gelişmelerin yok sayılıp<sup>59</sup>, 1946 Anayasası'ndan önceki argümanların kullanılmasının çelişki yarattığı düşünülmektedir.

Diğer yandan, grev hakkı özelinde, süreklilik ilkesine atıfta bulunulurken, "adaptasyon" ilkesinin göz ardı edilmesi de çelişkili bir durum oluşturmaktadır. Zira, adaptasyon ilkesi, kamu görevlilerine grev hakkının tanınmamasının gerekçesi olarak sunulan süreklilik ilkesini bertaraf edebilir. Şöyle ki; adaptasyon ilkesi, kamu hizmetlerinin, sadece teknolojik ilerlemelere değil, aynı zamanda toplumsal gelişmelere de uyum sağlayabilmesi gerekliliğini ifade eder<sup>60</sup>. Çağdaş toplumlarda kamu görevlisi-işçi şeklinde bir ayrıma gidilmeden tüm çalışanların grev hakkına sahip olması gerektiği düşüncesi, kamu görevlilerinin mücadeleleri sonucunda giderek kabul görmekte ve kamu hizmetlerinin çağın sosyal gelişmelerine uyum (adaptasyon) sağlamanın

<sup>54</sup> Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene; Yorumlayan, René H. Mankiewicz, 'The Right to Strike of Civil Servants and Employees in the Public Services, under the French Constitution of 1946' (1955) 4(1) The American Journal of Comparative Law 91-92.

<sup>55</sup> Mankiewicz (n 54) 92; Karahanoğulları (n 42) 192; Sevgili Gençay (n 39) 236.

<sup>56</sup> Sevgili Gençay (n 39) 236.

<sup>57</sup> Ulusoy (n 42) 539.

<sup>58</sup> Tan (n 42) 366.

<sup>59</sup> Sevgili Gençay (n 39) 238.

<sup>60</sup> Ali Ulusoy, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (Ülke Kitapları 2004) 103.

bir gereği olarak<sup>61</sup> da kamu görevlilerine grev hakkı tanınmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlilerine grev hakkı tanınması hususunda, çatışma halinde olan ilkelere, kamu hizmetlerinde adaptasyon ilkesi, hizmetlerin sürekliliği ilkesine üstün tutulmaktadır. Nitekim çağın değişen koşullarına göre yasa koyucunun bazı hizmetleri kamu hizmeti niteliğinden çıkarmasının mümkün olması, adaptasyon ilkesinin süreklilik ilkesine neden üstün geldiğini göstermektedir<sup>62</sup>.

Son olarak, belirtilmesi gerekir ki, grevin amacına ulaşabilmesi ve baskı aracı olarak işlev gösterebilmesi, hizmetlerin aksamasıyla yakından ilişkilidir<sup>63</sup>. Hizmetlerin aksaması, hizmetten yararlananların belli ölçüde zarar görmesine yol açabilir. Ancak bu zarar, bir hakkı kullanmanın kaçınılmaz bir sonucudur. Dolayısıyla, toplumsal hayatın felce uğraması gibi ağır bir zarara yol açmadığı sürece, belli bir dereceye kadar bu zarara katlanılması gerekir<sup>64</sup>; aksi takdirde, ortada sendika ve grev hakkından söz etmek mümkün olmaz<sup>65</sup>. Kamu görevlilerinin de aynı işçiler gibi hedefledikleri mesleki haklara ve ekonomik kazançlara ulaşmak ve insan onuruna uygun bir yaşam sürdürebilmek için gerekli mücadeleyi yapabilmelerine imkân sağlayan grev hakkının, hizmetten yararlananların menfaatleri karşısında adil bir denge gözetilerek korunması gereklidir. Ancak grev hakkının koşulsuz şekilde tüm kamu görevlileri için yasaklanması kamu görevlilerinin aleyhine bu dengeyi bozar.

---

<sup>61</sup> Ulusoy (n 42) 539.

<sup>62</sup> Ulusoy (n 60) 103.

<sup>63</sup> Tanör (n 13) 241.

<sup>64</sup> Örneğin, hastanelerdeki acil ve yoğun bakım hizmetlerinde bu hizmeti sağlayacak kadar sağlık çalışanı bulundurulması diğer sağlık çalışanlarının katılmalarına olanak tanınabilir. Böylece, grevden etkileneceklerin yaşama ve diğer temel hakları da zarar görmeden sağlık çalışanlarının mesleki ve ekonomik hakları için mücadele vermelerinin önündeki engeller de ortadan kalkmış olur. Polikliniklerde ve aile hekimliklerinde grev süresince kamu hizmeti sunulmamasından kaynaklanan zararlara ise toplumsal hayat bir felce uğramayacağı için katlanılması gerektiği düşünülmektedir. Ülkemizde de, benzer şekilde, yoğun bakım ve acil servisleri ile diyaliz ve kanser hastalıklarına bakan bölümler haricinde sağlık çalışanları özlük hakları için iş bırakma eylemi gerçekleştirilmişlerdir. Bkz. [https://www.ntv.com.tr/turkiye/saglik-calisanlari-bugun-is-birakiyor,fX\\_pjIT-JkCHPisgu9DQkw](https://www.ntv.com.tr/turkiye/saglik-calisanlari-bugun-is-birakiyor,fX_pjIT-JkCHPisgu9DQkw). Bunun sonucunda da çalışanların birtakım kazanımlar elde etmesinin yolu açılmıştır. İş bırakmalar neticesinde gerçekleşen yasa değişikliği için bkz. 7411 sayılı “Sağlıkla İlgili Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, R.G. 31875-23.06.2022.

<sup>65</sup> Yazarın haklarla ilgili genel açıklamaları, kamu hizmeti ve kamu görevlilerinin grev hakkı bağlamında çalışmaya uyarlanmıştır. Bkz. Tanör (n 13) 240.



#### IV. ULUSLARARASI HUKUKTA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI

##### A. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde grev hakkı doğrudan güvence altına alınmamış olsa da, sendika hakkı ile bağlantılı olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda, AİHS'nin "toplantı ve dernek kurma özgürlüğü" başlıklı 11. maddesinin grev hakkını içerebilecek bir koruma sağlayıp sağlamadığı konusu açıklığa kavuşturulmalıdır.

AİHS'nin 11. maddesine göre, "*Herkes barışçıl olarak toplanma ve örgütlenme (dernek kurma) hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir*".

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, sendikaların üyelerinin mesleki çıkarlarını koruma özgürlüklerinin Sözleşme'nin 11. maddesi ile güvenceye alındığını birçok kararında vurgulamıştır<sup>66</sup>. Ayrıca Mahkeme, AİHS'nin 11. maddesinde geçen "çıkartlarını korumak amacıyla" ibaresiyle, sendikaların sendikal eylemlerde bulunma özgürlüğünün korunduğunu, sözleşmeciler devletlerin bu eylemlere izin vermesi ve ayrıca imkân tanınması gerektiğini kabul etmiştir<sup>67</sup>. Bu husus grevin de bir sendikal eylem olması bakımından oldukça önem taşımaktadır. Bu kapsamda, sendika hakkının hangi sendikal eylemleri içerdiğinin ve hangilerinin bu hakkın temel ögesini oluşturduğunun AİHM kararlarında tespiti gerekir.

AİHM, sözleşmeciler devletlere sendikal eylemlere izin verme ve olanak sağlama konusunda pozitif yükümlülükler yükleyerek, sendika hakkının etkili bir şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır<sup>68</sup>. Ancak Mahkeme, devletlerin pozitif yükümlülüklerinin varlığını kabul etmiş olmasına rağmen, özellikle 1970'li yıllarda önüne gelen başvurularda, sendikalar lehine karar vermekten kaçınmış ve devletlerin özgürlük alanını sınırlamakta ihtiyatlı davranmıştır<sup>69</sup>. Buna gerekçe olarak da Mahkeme tarafından, sendikal eylemlerin neler olduğuna ilişkin 11. maddede

<sup>66</sup> *National Union of Belgian Police v Belgium* App no 4464/70 (ECtHR, 27 October 1975) para. 39; *Schmidt and Dahlström v Sweden* App no 5589/72 (ECtHR, 06 February 1976) para. 36; *Enerji Yapı-Yol Sen c Türkiye* App no 68959/01 (ECtHR, 21 April 2009) para. 32; Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdür Yardımcılığı, *Enerji Yapı-Yol Sen - Türkiye Davası*, Kararın Özet Çevirisi 4-5.

<sup>67</sup> *National Union of Belgian Police v Belgium*, para. 39; *Schmidt and Dahlström v Sweden*, para. 36; *Swedish Engine Drivers' Union v Sweden* App no 5614/72 (ECtHR, 06 February 1976) para. 40.

<sup>68</sup> Osman Doğru ve Atilla Nalbant, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Açıklama ve Önemli Kararlar 2. Cilt* (T.C. Yargıtay Başkanlığı 2013) 446.

<sup>69</sup> David Harris ve diğerleri, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku* Mehveş Bingöllü Kılıcı ve Ulaş Karan (çev) (Avrupa Konseyi 2013) 560-561; Benzer yönde bkz. Mesut Gülmez, 'Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?' (2008) (3) (11. Kongre Özel Sayı) Çalışma ve Toplum Dergisi 146.

bir açıklık olmadığı<sup>70</sup> dolayısıyla sözleşmeci devletlerin, sendika özgürlüğünün nasıl güvence altına alınacağı konusunda geniş bir takdir alanına sahip olduğu ifade edilmiştir<sup>71</sup>. Başka bir deyişle, Mahkeme, üyelerinin mesleki çıkarlarını korumak amacıyla sendikaların kullanacağı araçların (sendikal eylem ve faaliyetlerin) seçiminde devletlere serbestlik tanıdığını, bu kapsamda her devletin kullanılacak araçları özgürce belirleyebileceğini ifade etmiştir<sup>72</sup>. Aynı doğrultuda, Mahkeme, grev hakkının 11. maddede açıkça öngörülmediğinin altını çizerek<sup>73</sup>, grev hakkını, bu madde kapsamında korunması gerekli mutlak bir hak olarak değerlendirmemiştir.

Mahkeme'ye göre, devlet tarafından grev hakkının tanınması, “üyelerin mesleki çıkarlarını koruma” noktasında şüphesiz bir sendikanın kullanabileceği en önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Ancak Mahkeme, üyelerin çıkarlarını korumanın tek yolunun grev olmadığını, başka araçların da bulunduğunu özellikle vurgulamıştır<sup>74</sup>. Öte yandan, ulusal hukuktaki birtakım düzenlemelerin grev hakkının kullanımını belirli durumlarda sınırlandırabileceği belirtilerek<sup>75</sup>, bu hakkın iç hukukta tümüyle yasaklanmasının sendika hakkının ihlali olarak yorumlanabileceğinin sinyali verilmiştir. Ancak Mahkeme, iç hukukta grev hakkının tanınmamış olmasının 11. madde çerçevesinde sendika hakkıyla bağdaşp bağdaşmadığı, sendikal özgürlüğün temel bir unsurunun ihlaline yol açıp açmadığı meselesini incelemekten uzak durmuştur. Diğer bir ifadeyle bu dönemde, Mahkeme iç hukukta grev hakkına ilişkin toptan bir yasaklamayı ihlal olarak değerlendirebileceğinin işaretlerini verirken, grevin bir hak olarak iç hukukta açıkça düzenlenmemiş olmasını 11. maddeye uygunluk bakımından incelemeye gerek duymamıştır. Dolayısıyla, Mahkeme'nin ifade tarzı göz önüne alındığında, grev hakkına ilişkin temel ve kritik noktalarda yorum yapmaktan kaçındığı

<sup>70</sup> Olgun Akbulut, ‘Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri’ Sibel İncoğlu (ed.), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme* (Avrupa Konseyi 2013) 416.

<sup>71</sup> *National Union of Belgian Police v Belgium*, para. 39; *Swedish Engine Drivers' Union v Sweden*, para. 40; *Gustafsson v Sweden* App no 15573/89 (ECtHR, 25 April 1996) para. 45; *Schettini and Others v Italy*, App no 29529/95 (ECtHR, 09 November 2000); *Wilson, National Union of Journalists and Others v the United Kingdom* App no 30668/96, 30671/96, 30678/96 (ECtHR, 02 July 2002) para. 44; *Sørensen and Rasmussen v Denmark* App no 52562/99, 52620/99 (ECtHR 11 January 2006) para. 58.

<sup>72</sup> *Schmidt and Dahlström v Sweden*, para. 36; *Swedish Engine Drivers' Union v Sweden*, para. 40. AİHM, devletlere sendikal faaliyetlerin belirlenmesinde takdir yetkisi tanısa da, belli araçları, sendika hakkının etkili bir şekilde kullanılması için vazgeçilmez nitelikte haklar olarak değerlendirmekte ve bu araçların devlet tarafından tanınmaması veya bu araçlara haksız müdahale edilmesi halinde 11. maddenin ihlal edildiğini kabul etmektedir. Bu araçlardan toplu görüşme ve toplu sözleşme hakkı için bkz. *Demir and Baykara v Turkey* App no 34503/97 (ECtHR, 12 November 2008).

<sup>73</sup> *Schmidt and Dahlström v Sweden*, para. 36.

<sup>74</sup> *Schmidt and Dahlström v Sweden*, para. 36.

<sup>75</sup> *Schmidt and Dahlström v Sweden*, para. 36.

gözlemlenmektedir. Mahkeme'nin 1970'li yıllardaki bu eğilimi, İkinci Savaş sonrası Batı Avrupa'da ortaya çıkan sermaye ile işçi sınıfı arasındaki uzlaşma döneminin sonlarına yaklaşıldığının AİHM nezdinde bir görünümü olarak düşünülebilir<sup>76</sup>.

AİHM'nin sonraki yıllarda verdiği kararlarda, grev hakkına dair kayda değer olumlu gelişmeler yaşanmış olmakla birlikte, bu hakkın, dinlenme ve toplu sözleşme hakkı<sup>77</sup> gibi sendika hakkının temel unsurlarıyla karşılaştırıldığında -ki bu haklar AİHM tarafından 11. maddenin özünde var olan öğeler olarak nitelenmiştir- doğrudan ve mutlak bir şekilde tanınmış olduğu çıkarımını yapmak mümkün değildir<sup>78</sup>. Ancak öğretide, sendika özgürlüğünün grev hakkını kapsadığını, bu anlamda grev hakkının 11. maddenin ayrılmaz bir parçası olarak koruma altında olduğunu, yakın tarihli kararlarında AİHM'nin yaklaşımının da bu şekilde tezahür ettiğini ileri süren görüşler<sup>79</sup> bulunmaktadır. Mahkeme'nin yakın tarihli kararlarının incelenmesiyle esasında grev hakkının 11. madde çerçevesinde, diğer hakların aksine, gerçek anlamda bir korumaya sahip olmadığı anlaşılacaktır.

AİHM'nin olumlu gelişme olarak nitelendirilebilecek kararları, esasen kamu görevlilerinin eylemlerine yönelik müdahalelerin, 11. madde kapsamında Sözleşme'ye uygunluklarının incelendiği kararlardır. Bu kararların anlaşılabilmesi için öncelikle Sözleşme'nin 11. maddesinin 2. fıkrasının ele alınması gereklidir. AİHS m. 11/2'ye göre, "*Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin,*

<sup>76</sup> AİHM'nin daha sonraki yıllarda önüne gelen davalarda da sendikaların kolektif nitelikte haklarını tanımakta çekinmesinin sebebinin esasen dönemin uluslararası politik yönelimlerinin yargısal alandaki bir tezahürü olduğuna ilişkin *Sørensen and Rasmussen v Denmark* kararı önemlidir.

<sup>77</sup> AİHM *Swedish Engine Drivers' Union v Sweden* (1976) davasında, toplu görüşme ve toplu sözleşme haklarının Sözleşmeyle güvence altına alınmış haklar arasında yer almadığı, sendika hakkının temel ögesi olarak nitelenemeyeceği zira bu hakların sendika hakkının etkili şekilde kullanılabilmesi için kaçınılmaz olmadığı görüşünü benimsemiştir. Aynı yaklaşımını, *Wilson, National Union of Journalists and Others v the United Kingdom* (2002) davasında da sürdürmüştür. Ancak Mahkeme bu içtihadından, *Demir and Baykara v Turkey* (2008) davasında, toplu sözleşme hakkının 11. maddenin ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul ederek, dönmüştür. Bu karar sendika özgürlüğünün kolektif boyutu açısından oldukça önemli bir karar niteliği taşımaktadır. Ancak, Mahkeme'nin 2008 yılına kadar sendika hakkının toplu sözleşme hakkını içerdiğini kabul etmemesi, sendika hakkının esasında bir sosyal hak olduğunun vurgulanmasındaki isteksizliği göstermektedir.

<sup>78</sup> AİHM'nin grev hakkını, 11. maddenin zorunlu bir unsuru olarak görmediğini öne süren görüşler için bkz. Harris vd. (n 69) 561; Akbulut (n 70) 417; Bülent Serim, *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut* (Öteki Yayınevi 1995) 95; Ulusoy (n 42) 540.

<sup>79</sup> Gülmez (n 69) 151; Mesut Gülmez, 'Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur' (2010) (3) Çalışma ve Toplum Dergisi 9; Jeffrey S., Vogt, 'The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)' (2016) 27(1) King's Law Journal 119; Jeffrey S. Vogt ve diğerleri, *The Right to Strike in International Law* (Hart Publishing, 2020) 13; Cem Ümit Beyoğlu, 'AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı' (2018) (135) TBB Dergisi 98-99; Mustafa Kılıçoğlu, 'Toplu Eylem ve Grev Hakkının Uluslararası Hukuk Penceresinden Değerlendirilmesi', (2020) (4) Çalışma ve Toplum Dergisi 2416. Benzer yönde görüş için bkz. Melda Sur, 'Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanunun Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri' (2013) (15) (Özel sayı) DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 268-269.

*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”.*

AİHM, 11. maddede güvence altına alınan haklardan herkesin yararlanacağını, devlet memurlarının doğrudan bu haklardan mahrum bırakılmayacağını belirtmiştir<sup>80</sup>. Sözleşme'nin 11. maddesi kapsamında, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarının da kural olarak toplanma ve örgütlenme hakkına sahip olduğu, ancak bu kişilerin söz konusu hakları kullanmasına özel kısıtlamalar getirilebileceği söylenebilir<sup>81</sup>. Ancak bu kısıtlamanın hiçbir şekilde ve şartta “yasaklama” şeklinde olmayacağını; 11. maddenin sağladığı güvenceleri bahsi geçen üç grup kamu görevlisi için toptan ve sürekli şekilde ortadan kaldıracak biçimde yorumlanmasının olanaklı olmadığını ileri süren görüşler bulunmaktadır<sup>82</sup>. Diğer yandan, Komisyon<sup>83</sup> “kısıtlama” terimini, örgütlenme özgürlüğünün tamamen yasaklanmasına izin verildiği şeklinde yorumlamıştır. İlgili kararda başvuruda yer alan, ulusal gizli dinleme merkezinde görev yapan çalışanın “devlet idaresi mensupları” kategorisine girdiği belirtilerek, sendika üyeliğinin burada çalışan memurlara tamamen yasaklanmasının sert olmakla birlikte keyfi olmadığına karar verilmiştir<sup>84</sup>. Nitekim AİHM, sendika özgürlüğünü, devlet adına yetki kullanarak görev yapan memurların grev hakkının yasaklanmasıyla uyumlu görerek, belli memur kategorilerine grev hakkının yasaklanabileceğini kabul etmiştir<sup>85</sup>. Başka bir ifadeyle, AİHM kısıtlama ifadesini yasaklamayı içerir şekilde yorumlamıştır.

AİHM'nin yukarıda bahsedilen kararlarındaki temel problem, “devlet idaresi mensupları” ile hangi kamu görevlilerinin kastedildiğinin belirlenmemiş olmasıdır<sup>86</sup>. AİHM devlet idaresi

<sup>80</sup> *Karaçay c Turquie* App no 6615/03 (ECtHR, 27 March 2007) para. 22; Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdür Yardımcılığı, *Karaçay -Türkiye Davası*, Karar Çevirisi 3.

<sup>81</sup> Gülmez (n 35) 172.

<sup>82</sup> Gülmez (n 35) 172-173; Benzer yönde görüş için bkz. Melda Sur, ‘Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı’, (1994) 16(1) İnsan Hakları Yıllığı 41-42.

<sup>83</sup> 11 No’lu Protokolden önce AİHS’nde inceleme prosedürü iki aşamalıydı. AİHS kapsamında 11. No’lu Protokolden önceki ikili denetim mekanizmasına yönelik detaylı bilgi için bkz. Melda Sur, *İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler* (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, No: 66 1995).

<sup>84</sup> *Civil Service Unions v the United Kingdom* App no 11603/85 (ECtHR, 20 January 1987); Harris vd. (n 69) 563-564.

<sup>85</sup> *Enerji Yapı-Yol Sen c Turquie*, para. 32.

<sup>86</sup> Harris vd. (n 69) 564.

mensuplarını her somut olayda o kamu görevlisi özelinde değerlendirmeyi tercih etmiştir. Kamu görevlilerinin grev hakkıyla ilgili kararlarda da, “devlet idaresi mensupları” teriminin kapsamına yönelik herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Bu kararlarda, grev hakkıyla ilgili önemli bir kısıtlamanın, devlet adına kamu otoritesi (gücü) kullanan kamu görevlileriyle ilgili olması durumunda, devlete sağlanan takdir alanının daha geniş olacağı belirtilmiştir<sup>87</sup>. Diğer yandan, AİHM, silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri de dahil, devlet idaresi mensuplarına yönelik kısıtlamaların veya yasaklamaların, Sözleşme’nin 11. maddesinin ihlalini oluşturmaması için müdahalelerin “haklı” olması gerektiğini vurgulamıştır<sup>88</sup>. Haklı olarak nitelenebilmesi için de sınırlamanın; yasayla öngörülmüş olma, AİHS’nin 11. maddesinin 2. paragrafında öngörülen meşru amaçlardan birine dayanma ve demokratik bir toplum için gerekli olma şartlarını taşıması gerekmektedir<sup>89</sup>.

Öte yandan, AİHM grev hakkına yönelik yasaklamanın, genel olarak tüm kamu görevlilerini veya devletin ticari veya endüstriyel kuruluşlarında çalışan kamu personelini içine alacak şekilde genişletilemeyeceğini vurgulamıştır. Bu nedenle grev hakkına getirilen yasal kısıtlamaların, sınırlamaya tabi memur kategorilerini mümkün olduğunca açık ve sınırlayıcı bir şekilde tanımlaması gerekmektedir<sup>90</sup>.

AİHM kamu görevlilerinin grev eylemlerine yönelik müdahaleleri, dernek kurma (örgütlenme) hakkının yanı sıra ağırlıklı olarak “barışçıl toplantı ve gösteri yapma özgürlüğü” çerçevesinde irdelemektedir. İncelemelerin sonunda müdahalelerin, örgütlenme hakkı ve onun özel bir görünümü olan sendika hakkının ihlaline yol açtığı yönünde Mahkeme’nin kararları bulunmakla birlikte<sup>91</sup>; başvuranlara karşı devletçe alınan tedbirler, demokratik bir toplumda gerekli görülmemesi sebebiyle, çoğunlukla *barışçıl toplanma özgürlüğünün* ihlali olarak değerlendirilmektedir<sup>92</sup>. Örneğin, *Kaya ve Seyhan/Türkiye* davasında, Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu’na bağlı Eğitim Sen’in üyesi olan ve öğretmenlik yapan

<sup>87</sup> *Humbert and Others v Germany* App no 59433/18, 59477/18, 59481/18, 59494/18 (ECtHR, 14 December 2023) para. 112.

<sup>88</sup> Gülmez (n 35) 172-173.

<sup>89</sup> *Urcan c Turquie*, App no 23018/04 (ECtHR, 17 July 2008) para. 26; Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdür Yardımcılığı, *Urcan ve Diğerleri -Türkiye Davası*, Kararın Özet Çevirisi.

<sup>90</sup> *Enerji Yapı-Yol Sen c Turquie*, para. 32.

<sup>91</sup> *Enerji Yapı-Yol Sen c Turquie*; İhlal kararı vermese de örgütlenme hakkı kapsamında değerlendirdiği dava için bkz. *Humbert and Others v Germany*.

<sup>92</sup> *Karaçay c Turquie*; *Urcan c Turquie*; *Kaya et Seyhan c Turquie* App no 30946/04 (ECtHR, 15 September 2009); Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdür Yardımcılığı, *Kaya ve Seyhan - Türkiye Davası*, Özet Çeviri; Aksi yönde görüş için bkz. Gülmez (n 79) 19; Beyoğlu (n 79) 98.

başvuranların, KESK'in yapmış olduğu çağrıya uyararak, bir günlük ulusal eyleme katılmış oldukları belirtilmiştir. Başvuranlara, söz konusu eyleme katıldıkları ve görev yerlerinde bulunmadıkları için “uyarı” disiplin cezası verilmiştir. Mahkeme, başvuruculara uygulanan disiplin cezalarının, “acil bir toplumsal ihtiyaca” karşılık gelmediğini tespit etmiş ve bu nedenle söz konusu cezaların “demokratik bir toplumda gerekli” olmadığı sonucuna ulaşarak, 11. madde kapsamında “gösteri yapma özgürlüğünü” etkili bir şekilde kullanma hakkına orantısız bir müdahalede bulunulduğuna karar vermiştir<sup>93</sup>. Bu ayrıma değinmemizin sebebi, grev eylemlerine yönelik alınan tedbirlerin Sözleşme'ye aykırı olduğuna ilişkin AİHM'ne yapılan her başvuruda, söz konusu müdahalelerin sendika hakkı ile bağlantısını kurma noktasında, AİHM'nin her zaman aynı kararlılık ve istekliliğe sahip olmadığını göstermektedir.

AİHM'nin kamu görevlilerinin grev hakkını ele aldığı 2023 tarihli bir kararda<sup>94</sup>, başvuranların davaya konu eylemlerinin grev olup olmadığına ilişkin yapmış olduğu değerlendirmede, olumlu bir gelişme kaydettiği ifade edilebilir. Şöyle ki; AİHM, daha eski tarihli olan *Satılmış ve Diğerleri/Türkiye* davasında, Boğaz Köprüsünde sözleşmeli personel statüsünde gişelerde çalışan kamu görevlilerinin, çalışma koşullarını protesto etmek amacıyla üç saat boyunca görev yerleri olan gişeleri terk etmiş olmalarını, iş bırakma ve bu kapsamda grev olarak değerlendirmek yerine, söz konusu eylemi iş yavaşlatma olarak nitelendirmiştir. Mahkeme, Sözleşme'nin 11. maddesinin grev hakkını ne ölçüde tanıdığı ve bu hakkın bu madde çerçevesinde nasıl tanımlandığı konularına değinmeksizin, başvuranların üç saatlik iş yavaşlatma eylemini, sendikal hakların kullanımı bağlamında genel nitelikte bir kolektif (toplu) eylem olarak değerlendirmiştir<sup>95</sup>. *Humbert and Others v. Germany (2023)* davasında ise, AİHM, devlet memuru statüsünde bulunan öğretmenlerin daha iyi çalışma koşulları talep etmek amacıyla birkaç saatliğine derslere girmeyip, üyesi oldukları sendika tarafından bu amaçla düzenlenen ve kamuda sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilen öğretmenlerin çıkarlarını da temsil eden gösterilere katılmalarını, “grev” olarak nitelendirmiştir. Mahkeme başvuruculara verilen disiplin cezalarının, başvuranların sendikaları tarafından düzenlenen bir iş bırakma eylemine katılmalarından dolayı verildiğini belirterek, söz konusu eylemi grev kapsamında

<sup>93</sup> *Kaya et Seyhan c Turquie*, para. 5, 7, 8, 31.

<sup>94</sup> *Humbert and Others v Germany*.

<sup>95</sup> *Satılmış et autres c Turquie (Dilek et autres c Turquie)* App no 74611/01, 26876/02, 27628/02 (ECtHR, 17 July 2007) para. 5, 7, 57; Dışişleri Bakanlığı Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları Genel Müdür Yardımcılığı, *Satılmış ve Diğerleri -Türkiye Davası*, Kararın Özet Çevirisi 2, 7.

değerlendirmiştir<sup>96</sup>. Mahkeme bu kararıyla, sendikaların eylem yapma çağrısı üzerine *kısa süreli iş bırakma eylemini*, diğer bir ifadeyle, birkaç saatliğine göreve gelmemeyi veya görev yerini terk etmeyi, *iş yavaşlatma* olarak niteleyen hatalı kararından dönerek, grev kapsamında değerlendirmiştir. Bu karar, aynı zamanda başvuruya konu kısa süreli iş bırakmanın yalnızca genel nitelikte “kolektif bir eylem” olarak görülmeyip, “grev” olarak kabul edilmesi bakımından da değerlidir.

*Humbert and Others v. Germany* davası, grev hakkının AİHS'nin 11. maddesi kapsamında güvenceye alınmamış olduğunun, AİHM tarafından dile getirildiği en yakın tarihli karar olması açısından da önem taşımaktadır. Mahkeme, öncelikle, grev yasağının 11. madde çerçevesinde sendikal özgürlüğün temel bir unsurunu etkileyip etkilemediği sorusunu o zamana kadar yanıtızsız bıraktığını kabul etmiştir. Diğer yandan, AİHM, söz konusu sorunun, davanın bütün koşulları dikkate alınarak, somut olay özelinde yanıtlanabileceğini; grev hakkına getirilen sınırlamaların veya yasaklamaların, Sözleşme'ye uygun olup olmadığına karar verilirken, ilgili devletin sendikal özgürlüğü güvenceye almak için başvurduğu önlemlerin bütününe göz önünde bulundurulacağını vurgulamıştır. Somut olayda da AİHM, memur sendikalarının ve memurların kendilerinin söz konusu mesleki çıkarları etkili şekilde savunmalarını sağlamak için devletçe alınan tedbirlerin bütününe dikkate aldığında, grev yasağının, memurların sendikal özgürlüğünü anlamsız kılmadığına karar vermiştir. Bu nedenle de, Mahkeme tarafından, grev yasağının memurların sendikal özgürlüğünün temel bir unsurunu etkilemediği, başvuruların eylemlerine yönelik yapılan müdahalelerin devletin takdir yetkisi içinde kaldığı ve orantılı olduğu sonucuna varılarak, nihayetinde 11. maddenin ihlal edilmediğine hükmedilmiştir<sup>97</sup>. Mahkeme daha önce vermiş olduğu ihlal kararlarında, başvurulara verilen cezaların hafif olsa da, greve katılmak yönünden sendika üyeleri ve diğer kişiler açısından “caydırıcı” nitelik taşıdığına kanaat getirmişti<sup>98</sup>. Söz konusu davada ise, Mahkeme, 11. maddenin neden ihlal edilmediğine ilişkin gerekçelerini sunarken başvurulara karşı verilen disiplin cezalarının ağır olmadığına dikkat çekmiştir<sup>99</sup>.

Sonuç olarak, grev hakkının, 11. madde kapsamında “vazgeçilmez” bir hak olarak nitelendirilmesi mümkün iken, Mahkemece, greve ilişkin başvurularda böyle bir

<sup>96</sup> *Humbert and Others v Germany*, para. 113. AİHM bu davada 11. madde kapsamında ihlal kararı vermemiştir.

<sup>97</sup> *Humbert and Others v Germany*, para. 103, 108, 110, 146, 147.

<sup>98</sup> *Karaçay c Turquie*, para. 37; *Kaya et Seyhan c Turquie*, para. 30; *Urcan c Turquie*, para. 34; *Enerji Yapı-Yol Sen c Turquie*, para. 32.

<sup>99</sup> *Humbert and Others v Germany*, para. 143, 146.

değerlendirmeden kaçınılmıştır<sup>100</sup>. Bunun sebebi olarak, sosyal haklardan ziyade kişi haklarını ve siyasal hakları güvence altına almak için düzenlenmiş olan Sözleşme'nin, sınırlı bir çerçeveye sahip olması<sup>101</sup> gösterilebilir. Bununla birlikte, Mahkeme'nin bu yöndeki isteksizliğinin de göz ardı edilmemesi gerekir. Kanaatimizce Mahkeme'nin, toplu sözleşme hakkını, Sözleşme'nin 11. maddesinin zorunlu bir parçası olarak kabul etmesi gibi, grev hakkını da bu madde çerçevesinde sendika hakkının ayrılmaz bir bileşeni olarak nitelendirme olanağı bulunmaktadır. Mahkeme'nin grev, toplu sözleşme ve sendika hakkı arasındaki bağı daha güçlü bir şekilde vurgulaması ve temellendirmesi ile 11. maddenin yukarıda bahsedilen dar kapsamını aşabileceği düşünülmektedir.

## **B. ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) Sözleşmeleri ve Denetim Organlarının Kararları**

ILO Anayasası'nda, ILO Anayasası'nın Eki olan Philadelphia Bildirgesi'nde ve ILO sözleşmelerinde grev hakkı, örgütlenme hakkı kapsamında temel bir hak olarak doğrudan düzenlenmemiş, söz konusu belgelerde grev hakkına dair özel bir hükme yer verilmemiştir<sup>102</sup>. Grev hakkından lafzi olarak açık bir şekilde bahsedilmese de, örgütlenme özgürlüğünün anlamı ve kapsamı, grev hakkını içerecek şekilde yorumlanmaya müsaittir. Nitekim ILO denetim organları da grev hakkını, örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası ve kaçınılmaz bir sonucu olarak kabul etmişlerdir<sup>103</sup>.

ILO denetim organlarından olan Örgütlenme Özgürlüğü Komitesi (CFA<sup>104</sup>), 1952 yılında gerçekleştirdiği ikinci oturumundan<sup>105</sup> itibaren grev hakkının, sendika hakkının temel unsurlarından biri olduğunu ileri sürmüştür<sup>106</sup>. Esasında Komite, 1952 yılında gerçekleştirdiği ilk oturumunda<sup>107</sup>, grev hakkının örgütlenme özgürlüğü ile bağlantısına ve bu hakkın sendika

---

<sup>100</sup> Harris vd. (n 69) 561.

<sup>101</sup> Harris vd (n 69) 566.

<sup>102</sup> Gülmez (n 35) 143-147.

<sup>103</sup> Janice R. Bellace, 'The ILO and the Right to Strike' (2014) 153(1) International Labour Review 30, 47, 49.

<sup>104</sup> The Committee on Freedom of Association.

<sup>105</sup> International Labour Organisation, *Sixth Report of the International Labour Organisation to the United Nations* (ILO 1952) 197. [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618\(1952-6\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09618/09618(1952-6).pdf), Erişim Tarihi, 20.02.2024.

<sup>106</sup> Case No 28 para. 68, ILO, 1952 210; Vogt (n 79) 116.

<sup>107</sup> ILO (n 105) 169.



hakkının kapsamında yer aldığına ilişkin doğrudan bir açıklamada bulunmamıştır<sup>108</sup>. Önüne gelen şikayetlerde grev konusu geçmesine karşın Komite'nin, "çalışanların esasında grev yoluna başvurdıkları" ya da "grevlerin yasaklanmadığı ancak ilk aşamada arabuluculuk prosedürüne tabi tutulduğu", yahut "çalışanların grev hakkını kullanmalarından kaynaklı olarak cezalandırmadıkları" gibi gerekçelerle grev hakkını incelemeyi gerekli görmediği anlaşılmaktadır<sup>109</sup>. Ancak ikinci oturumda CFA, grev hakkının ILO belgelerindeki kaynağını belirtmeye gerek görmeden, bu hakkın varlığını ve sendika hakkı kapsamında koruma altında olduğunu açıkça kabul etmiştir<sup>110</sup>.

CFA, daha sonraki başvurularda grev hakkına dayanak olarak, ILO Anayasası<sup>111</sup> ile 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi'ni göstermiştir. Komite, 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi'ne ise grev hakkının kapsamının ve sınırlarının belirlenmesi noktasında atıfta bulunmuştur<sup>112</sup>. Grev hakkına ilişkin yapılan şikayetlerde Komite, özellikle 87 sayılı Sözleşme'nin 3<sup>113</sup>,8<sup>114</sup> ve 10.<sup>115</sup> maddelerini yorumlayarak grev hakkını güvence altına almaya çalışmıştır<sup>116</sup>.

87 sayılı Sözleşme'nin 3. maddesi, çalışan örgütlerine (sendikalara) "yönetim ve etkinliklerini düzenleme ile programlarını oluşturma" hakkı tanımaktadır. CFA da, 3. maddede yer alan bu hakların grev hakkını kapsadığını ancak bu hakkın sınırsız olmadığını ileri sürmektedir<sup>117</sup>. Bu maddenin yanı sıra, ülkelerin iç hukuktaki yasalarının 87 sayılı Sözleşme'de öngörülen güvencelere aykırı olamayacağı ve Sözleşme'ye zarar verecek şekilde uygulanamayacağına ilişkin 8. maddenin 2. fıkrası ile çalışanların çıkarlarını savunma amacı

<sup>108</sup> İlk oturumla ilgili rapor için bkz. ILO (n 105) 169-196.

<sup>109</sup> ILO (n 105) 178-187.

<sup>110</sup> Bellace (n 103) 47.

<sup>111</sup> ILO Anayasası'nda tanınan örgütlenme özgürlüğü ilkesinin grev hakkına dayanak teşkil edebileceğine ilişkin detaylı bilgi için bkz. Vogt (n 79) 117.

<sup>112</sup> Vogt vd. (n 79) 8,12.

<sup>113</sup> M. 3/1: "Çalışanların ve işverenlerin örgütleri, tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler".

M. 3/2: "Kamu makamları, bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar".

<sup>114</sup> M. 8/2: "Yasalar, bu sözleşme ile öngörülen güvencelere zarar verecek nitelikte olamaz veya zarar verecek şekilde uygulanamaz".

<sup>115</sup> M. 10: "Bu sözleşmede 'örgüt' terimi, çalışanların veya işverenlerin çıkarlarına hizmet ve bu çıkarları savunma amacını güden çalışanların ve işverenlerin her türlü kuruluşunu ifade eder".

<sup>116</sup> Gülmez (n 35) 147-148; Gülmez (n 69) 141.

<sup>117</sup> Vogt (n 79) 113.

güden çalışan kuruluşlarının (sendikalar gibi) “örgüt” adı altında güvenceye kavuşturan 10. maddesi de grev hakkını tanıma açısından dayanak gösterilmektedir<sup>118</sup>. Gerçekten, düşünüldüğünde, sendikaların üyelerinin mesleki ve ekonomik çıkarlarını koruma işlevini layıkıyla yerine getirebilmesi için grev hakkının gerekliliği açıktır. Nitekim Komite de birçok kararında, grev hakkının, çalışanların ve çalışan örgütlerinin (sendikaların) ekonomik ve sosyal çıkarlarını geliştirip savunabilecekleri temel araçlardan biri olduğunu vurgulamıştır<sup>119</sup>. Özellikle, çalışanları ilgilendiren istihdam, sosyal koruma ve yaşam standartları gibi konulara doğrudan etkisi bulunan sosyal ve ekonomik politika eğilimlerinin ortaya çıkardığı sorunlara karşı çözüm bulma arayışında olan çalışan örgütlerinin, çalışanların sosyo-ekonomik ve mesleki çıkarlarını savunabilmek için grev hakkına sahip olmaları gerektiği belirtilmiştir<sup>120</sup>.

ILO’nun diğer bir denetim organı olan Sözleşme ve Tavsiye Kararlarının Uygulanmasına ilişkin Uzmanlar Komitesi (CEACR<sup>121</sup>) de, CFA gibi 87 sayılı Sözleşme’nin grev hakkını içerdiğine dair bir yorum geliştirmiştir. Ancak CEACR, grev hakkını CFA’nın aksine hemen doğrudan incelememiştir. Grev hakkına dair bu yaklaşımına, CFA’nın kararından 7 sene sonra, “Örgütlenme Özgürlüğü Hakkında Genel Araştırma Raporu”nda yer vermiştir<sup>122</sup>. 1959 tarihli raporda Komite, “Örgütlerin Faaliyetlerini Düzenleme ve Programlarını Oluşturma Hakkı (87 sayılı Sözleşme m.3)” başlığı altında, kamu erki adına hareket eden kamu görevlileri dışındaki çalışanların grev hakkının yasaklanmasının, sendikaların potansiyel faaliyetlerini ciddi şekilde kısıtlayabileceğini belirtmiştir. Ayrıca Komite, grev yasağının, sendikaların üyelerinin mesleki çıkarlarını savunma işlevine etkisini göz önünde bulundurarak, söz konusu yasağın 87 sayılı Sözleşme’nin 8. maddesine aykırı olma ihtimalinin bulunduğunu ifade etmiştir<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Gülmez (n 35) 148.

<sup>119</sup> International Labour Office, *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association* (Sixth edition ILO 2018) para.753 143, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_632659.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf), Erişim Tarihi, 18.02.2024.

<sup>120</sup> International Labour Office, *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO* (Fifth -revised- edition ILO 2006) para.527 110, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf), Erişim Tarihi, 15.02.2024.

<sup>121</sup> The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.

<sup>122</sup> Bellace (n 103) 48-49.

<sup>123</sup> International Labour Conference, *Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, 43rd Session, International Labour Office, Geneva, 1959, Report III (Part IV), para. 68 114-115, [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1959-43\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1959-43).pdf), Erişim Tarihi, 24.02.2024.

CEACR daha sonraki raporlarında da, çalışanların taleplerinin dikkate alınması ve bu taleplerin karşılanması için, çalışanlara ve sendikalarına çeşitli baskı araçlarının sunulması gerektiğini; grev hakkının da, işverenlere maliyet yüklemesi sebebiyle, çalışanların ve sendikalarının çıkarlarını korumak için kullanabilecekleri temel baskı araçlarından biri olduğunu vurgulamıştır. Bunun yanı sıra, örgütlenme hakkının grev hakkını içerdiğini ve toplu pazarlık hakkının etkili bir şekilde kullanılabilmesinin grev hakkının tanınmasına bağlı bulunduğunu belirtmiştir<sup>124</sup>.

ILO belgelerine dayanarak grev hakkını güvenceye alan denetim organlarının, kamu görevlilerinin grev hakkına yönelik yaklaşımlarında da kapsayıcı olduğu görülmektedir. CFA, 87 sayılı Sözleşme'nin kapsamındaki hakların işçi-kamu görevlisi şeklinde bir ayırım gözetilmeksizin “çalışanlara” tanındığını, dolayısıyla kamu görevlilerin de söz konusu haklara sahip olduğunu belirtmiştir<sup>125</sup>. Bununla birlikte, Komite, bu hakkın “temel hizmetler” ve “kamu hizmetinde yalnızca devlet adına yetki (kamu gücü) kullanan kamu görevlileri” yönünden kısıtlanabileceğini ve hatta yasaklanabileceğini kabul etmiştir<sup>126</sup>.

CFA, kamu hizmetinde grev hakkı yasağının, sadece devlet adına yetki kullanan kamu görevlileriyle<sup>127</sup> sınırlı olduğunu özellikle vurgulamıştır<sup>128</sup>. Ancak söz konusu kategoriye dahil olmayan kamu görevlilerinin icra ettiği faaliyetler, temel hizmetler kapsamında ise, bu durumda da grev hakkının yasaklanabileceği ifade edilebilir<sup>129</sup>. Örneğin, elektrik, su, telefon, itfaiye hizmetleri gibi hizmetlerde çalışanların, doğrudan kamu gücünün temsilcisi konumunda hareket ettikleri veya devlet adına otorite kullandıkları söylenemese de, bu hizmetlerde çalışan

---

<sup>124</sup> Vogt vd. (n 79) 58-59.

<sup>125</sup> Gülmez (n 35) 145.

<sup>126</sup> ILO (n 119) para. 827-830 154-155.

<sup>127</sup> Tüm kamu görevlileri, doğrudan devlet yönetiminde görevli olmayabilirler ve bazıları kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmazlar. Bu durumda, ilgili kamu görevlilerinin devlet adına otorite kullandığını veya diğer bir deyişle kamu erkinin temsilcisi sıfatıyla hareket ettiğini söylemek güçtür. Devlet idaresine özgü faaliyet yürüten kamu görevlileri, örneğin bakanlıkların ve diğer kamu kuruluşlarının üst düzey görevlileri; bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşların başkanları, yardımcıları, genel sekreterleri; valiler, vali yardımcıları ve kaymakamlar; düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri gibi üst kademe kamu yöneticilerinin devlet adına yetki kullandıkları ve bundan dolayı grev yasağına tabi tutulmaları anlaşılabilir. Ancak bunun aksine, öğretmenler, doktorlar, posta ve telekomünikasyon hizmetinde çalışanlar ile ulaştırma sektöründeki görevlilerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin nitelikleri ile kullandıkları kamu gücü yetkisi ve ayrıcalıklarının yoğunluğu bahsi geçen üst düzey kamu görevlilerinkinden oldukça farklıdır. Dolayısıyla bu iki grup arasında bir ayırım yapılmadan kamu görevlilerin grev hakkının tümüyle yasaklanmasının Sözleşme'yle bağdaşmadığı söylenebilir; Gülmez'in “devlet adına otorite işlevleri yerine getiren memurlar” hakkındaki açıklamaları çalışmada yazarlarca yorumlanmıştır. Gülmez (n 35) 149-150,154-155.

<sup>128</sup> ILO (n 119) para. 828-829 154.

<sup>129</sup> Gülmez (n 35) 150. Metin Kutsal, ‘ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi’nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları’ (2019) (77) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 13.

kamu görevlilerinin yerine getirdiği faaliyetlerin temel hizmet niteliği taşıması, ilgili kamu görevlilerine grev hakkının yasaklanmasını haklı kılabılır. Zira, bahsi geçen faaliyetler kesintiye uğraması halinde, tehlike yaratabilecek; nüfusun tamamının veya bir kısmının yaşamı, kişisel güvenliği veya sağlığı açısından açık ve yakın bir tehdit oluşturabilecek hizmetlerdir<sup>130</sup>. Diğer yandan, grevin belirli bir süreyi aşması ya da grev olayının beklenenden daha fazla kişi veya alanı etkilemesi ve bunun tehlike yaratması halinde; daha önce CFA kararlarında kesinlikle temel hizmet olarak kabul edilmeyen<sup>131</sup> bir kamu hizmetinin temel hizmet gibi değerlendirilmesi ve bu grevi gerçekleştiren kamu görevlilerinin de grev hakkının kısıtlanması veya yasaklanması söz konusu olabilir<sup>132</sup>.

Devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri ölçütüne geri döndüğümüzde, bu ölçütün kapsam ve sınırlarının tamamıyla ILO denetim organlarınca belirleneceği bu anlamda kamu gücünün temsilcisi olarak hareket eden (devlet adına yetki kullanan) kamu görevlilerin kimler olduğuna ilişkin iç hukuktaki belirlemelerin bir hükmünün olmayacağı söylenebilir. Kamu görevlilerinin kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılıp donatılmadığı veya devlet adına otorite kullanıp kullanmadığı, üstlendikleri faaliyetlerin niteliğine göre, ILO organlarınca belirlenecektir<sup>133</sup>. Örneğin, CFA, yargı mensuplarının, gümrük memurlarının, maliye bakanlığında ve vergi dairelerinde çalışan kamu görevlilerinin, devlet adına yetki kullanmalarını sebebiyle grev haklarının yasaklanabileceğini belirtmiştir<sup>134</sup>.

CEACR de, kamu görevlilerinin grev hakkı noktasında CFA'yla benzer bir yaklaşım sergileyerek, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme'nin 3,8, ve 10. maddeleri kapsamında güvence altında olduğunu kabul etmiştir<sup>135</sup>. Komite bir incelemesinde, kamu görevlileri sendikalarının “*etkinliklerini düzenleme ve programlarını oluşturma hakları*”nın, iç hukuktaki yasal düzenlemelerle aşırı derecede kısıtlamaması için gerekli adımların atılmasını Ekvador

<sup>130</sup> ILO (n 119) para. 830,836,838 154-156. CFA, hangi hizmetlerin temel hizmet olarak görülebileceğini kararlarında açık bir şekilde belirlemiştir. Buna göre, hastane, elektrik, su, telefon, polis ve silahlı kuvvetler, itfaiye, cezaevleri, öğrencilere gıda temini ve okulların temizliği ile hava trafik kontrolü hizmetleri, temel hizmet olarak kabul edilmiştir. Bkz. ILO (n 119) para. 840 156-157. 87 sayılı Sözleşme m.9/1 hükmüyle, silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına, Sözleşmeyle korunan hakların tanınması açısından sınırlamalar getirilmesine açıkça izin verilmektedir.

<sup>131</sup> Örneğin, Radyo ve televizyon hizmetleri, petrol sektörü, bankacılık, Merkez Bankası, metal ve madencilik sektörleri, büyükşehir ulaşımı da dahil genel ulaşım, demiryolu hizmetleri, çöp toplama hizmetleri, eğitim sektörü vd. için bkz. ILO (n 119) para. 842 157-160.

<sup>132</sup> ILO'nun ilgili kararı, çalışmada kamu görevlileri açısından yorumlanmıştır. Karar için bkz. ILO (n 119) para. 837 156.

<sup>133</sup> Gülmez (n 35) 149-150.

<sup>134</sup> ILO (n 119) para. 832-834 155.

<sup>135</sup> Bellace (n 103) 30.

Hükümetinden talep etmiştir. Bu kapsamda ulaştırma, akaryakıt dağıtım, idare tarafından yürütülen eğitim hizmetlerinde ve hidrokarbon sektöründe çalışan görevlilerin grev düzenlemelerinin mümkün olması gerektiği yönündeki ILO denetim organlarının değerlendirmelerini hatırlatmıştır<sup>136</sup>.

CEACR'ye göre, kamu görevlileri açısından grev hakkına getirilen sınırlamalar dar yorumlanmalıdır. Ayrıca hakları sınırlanan kamu görevlilerinin ekonomik ve mesleki çıkarlarını koruma ve geliştirmeleri bakımından başka güvencelerin tesis edilmesi gerekmektedir<sup>137</sup>.

CEACR'nin raporlarında, 87 sayılı Sözleşme çerçevesinde grev hakkını tanınması, ILO'da 2012 yılında işveren grubu tarafından itirazlarla karşılanmış ve ciddi bir krize yol açmıştır<sup>138</sup>. CFA tarafından örgütlenme hakkının ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilen grev hakkının, çalışanların temel hakkı olduğu konusunda geliştirilen içtihatlarla, işverenler grubu tarafından neredeyse kırk yıl boyunca herhangi bir itirazda bulunulmamıştır. Aynı şekilde, CEACR'nin grev hakkına ilişkin çalışanlar lehine olan gözlemlerine de, bu süreçte olumsuz bir tepki gösterilmemiştir. İşverenler grubunun grev hakkıyla ilgili şikayetleri ise 1989 ve 1992 yılları arasında ortaya çıkmaya başlamıştır. Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte diğer bir ifadeyle Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla, Doğu Blokunun oluşturduğu tehdidin ortadan kalkması sonucunda, işverenler grubunca ILO tarafından tanınan ve korunan grev hakkı sorgulanmaya başlanmış ve bu hakka yönelik yoğun eleştiriler getirilmiştir<sup>139</sup>.

İşverenler Grubunun ciddi itirazları sonucunda, 10 Kasım 2023 tarihinde, ILO Yönetim Kurulu, 349. (özel) oturumunda, 87 sayılı Sözleşmesi'nin grev hakkı açısından yorumlanmasına ilişkin olarak Uluslararası Adalet Divanı'ndan tavsiye niteliğinde görüş alınmasına karar vermiştir. ILO Yönetim Kurulu, kararında, grev hakkının 87 sayılı Sözleşme kapsamında korunup korunmadığı konusunda ILO'nun üçlü bileşenleri arasında "ciddi ve kalıcı anlaşmazlıklar olduğunun bilincinde" olduğunu ve üçlü diyalog yoluyla bir uzlaşmaya varılamadığını belirtmiş ve ardından "*çalışanların ve örgütlerinin grev hakkı, 1948 (No. 87) tarihli Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi kapsamında*

<sup>136</sup> Ecuador, Direct Request (CEACR), 111st ILC session (2023).

<sup>137</sup> Gülmez (n 35) 150-151.

<sup>138</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Bellace (n 103) 57-59.

<sup>139</sup> Vogt (n 79) 110; Vogt vd. (n 79) 11-12.

korunmakta mıdır?” sorusuna tavsiye niteliğinde görüş verilmesini talep etmiştir<sup>140</sup>. Uluslararası Adalet Divanı ise henüz bu konuyla ilgili görüşünü yayınlamamıştır.

## V. TÜRK HUKUKUNDA KAMU GÖREVLİLERİNİN GREV HAKKI

1982 Anayasası’nda kamu görevlilerinin grev hakkı açıkça düzenlenmemiştir. Anayasa’nın 54. maddesi, “*Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler*” diyerek, grev hakkını sadece “işçilere” tanımıştır.

Anayasa’da bir hakkın belli gruplara açıkça tanınmaması, bu hakkın o gruplar açısından yasaklandığına işaret etmez; sadece o hakkın anayasal güvence altında olmadığını gösterir<sup>141</sup>. Dolayısıyla, Anayasa’da grev hakkının yalnızca işçilere tanınmış olmasından bu hakkın kamu görevlilerine yasaklandığı sonucuna varılamaz<sup>142</sup>. Zira “aksiyle kanıt” yolu temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasında ileri sürülebilecek bir dayanak değildir<sup>143</sup>. Bu nedenle, grev hakkının kamu görevlilerine yasaklandığını iddia edebilmek için, bu yasağın Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olması gereklidir. Diğer yandan, “kuşku halinde hak ve özgürlükler lehine yorum ilkesi” de, kamu görevlilerine grev hakkının yasaklanmadığı yönünde yorum yapmayı gerekli kılar<sup>144</sup>.

1982 Anayasası’nda olduğu gibi, 1961 Anayasası’nda da grev hakkı yalnız işçiler için öngörülmüştür. Kamu görevlilerine bu hakkın tanınmaması ile ilgili olarak da Temsilciler Meclisi görüşme tutanaklarında çeşitli açıklamalara yer verilmiştir. Komisyon sözcüsünün açıklamasına göre, “*memurlar için de grev hakkını Anayasa teminatı altına almak adımı henüz atamadık. Şartlarımızın henüz buna elverişli olduğuna kaani değiliz. Bu demek değildir ki, kanun koyucu ilerde böyle bir hakkı benimseyemez. Maddede, bu hakkın memurlara tanınmayacağını ifade eden bir kayıt yoktur [ ... ] Ama kanun koyucu onlara grev hakkını tanırsa, buna mâni yoktur*”<sup>145</sup>. Görüleceği üzere, Anayasa ile doğrudan yasaklanmadığı için grev

<sup>140</sup> ILO, Governing Body, 349. bis(Special) Session, Geneva, 10 November 2023 34-35, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_909846.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_909846.pdf), Erişim Tarihi, 25.02.2024.

<sup>141</sup> Serim (n 78) 65.

<sup>142</sup> Aynı görüş için bkz. Aksoy (n 13) 20.

<sup>143</sup> Gülmez (n 43) 128-129; Serim (n 78) 66.

<sup>144</sup> Gülmez (n 43) 129; Serim (n 78) 66.

<sup>145</sup> T.C. Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 46. Birleşim, 17.04.1961 299, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM\\_/d00/c003/tm\\_00003046.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c003/tm_00003046.pdf), Erişim Tarihi, 26.02.2024.

hakkının yasayla memurlara tanınmasında bir engel yoktur. Dolayısıyla 1961 Anayasası'nın kamu görevlileri için grev hakkı yönünden bir yasaklama amacı gütmeyeceği anlaşılmaktadır. 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi grev hakkını işçilere tanıyıp, kamu görevlilerini zikretmemesi yönünden benzer hükümlere sahiptir. Bunun da ötesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası'nda kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının açıkça düzenlendiği gözetildiğinde, iki anayasada da kamu görevlilerinin grev hakkının yasaklanma amacı güdülmeyeceği yönünden bir süreklilik olduğu ifade edilebilir<sup>146</sup>. Nitekim, 2010 Anayasa değişikliği görüşme tutanağında, iktidar partisi mensubu milletvekili, grev hakkına yönelik “[...] Ya biz, bu Anayasa’da kamu çalışanlarına grev yasağı, kesinlikle grev hakkı verilemez ya da yasak diye bir şey koymadık ki. Bu, yasayla düzenlenecek bir iştir [...]”<sup>147</sup> ifadesi bu durumu kanıtlar niteliktedir. Dolayısıyla, 1961 Anayasası'nın grev hakkını kamu görevlilerine yasaklama amacı taşımadığını ancak 1982 Anayasası'nın bu amacı güttüğünü söylemek tutarsız olur. Diğer yandan, Anayasa Mahkemesi de belli hakların Anayasa’da yer almamasının yasaklama anlamına gelmeyeceğini; bunun yasaya koyuca bırakılmış bir serbesti olduğunu ifade etmiştir<sup>148</sup>.

Yasa koyucu ise bu serbestiyi, grev hakkını kamu görevlilerine yasaklama şeklinde kullanmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 27. maddesine göre, “Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekliyemez veya teşvik edemezler.” Aynı Kanun’un 125. maddesiyle de “[...]işçi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak greve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak” fiilleri, devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiiller olarak düzenlenmiştir.

Söz konusu hükümler Türkiye'nin taraf olduğu ve grev hakkının güvence altına alındığı 87 sayılı ILO Sözleşmesi ile çelişmektedir. Daha önce bahsedildiği üzere, ILO denetim

<sup>146</sup> Başlangıçta 1982 Anayasası'nda sendikal hakların memurlara açıkça yasaklanmasına ilişkin öneri “tekrara düğüldüğü gerekçesiyle” reddedilmiş olsa da, 1982 Anayasası'nda 1995, 2001 ve 2010 yıllarında gerçekleşen değişikliklerle anayasa koyucunun tutumunun değıştiğı ve artık mesleki örgütlenmeye ilişkin hakları memurlara tanımakta çekincelerinin azaldığı görülmektedir. Dolayısıyla anayasa değışikliklerinden önce memurların örgütlenmesine ve grev hakkına ilişkin kanunlarla getirilen yasaklamaların, artık 1982 Anayasası'nın güttüğü amaçla bağdaşmadığı söylenebilir.

<sup>147</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 90. Birleşim, 21.04.2010 313, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c067/tbmm23067090.pdf>, Erişim Tarihi, 27.02.2024.

<sup>148</sup> AYM, E. 1963/336, K. 1967/29, T. 26-27.09.1967, R.G. 13031-19.10.1968; AYM, E. 1990/12, K. 1991/7, T. 04.04.1991, R.G. 20959-13.08.1991, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

organları, kamu görevlilerinin grev hakkının ilgili sözleşmeyle korunduğunu, bu hakkı tüm memurlara veya kamu görevlilerine yasaklayan ulusal düzenlemelerin Sözleşme'ye aykırı olduğunu ifade etmiştir. Diğer yandan, AİHS ile doğrudan güvence altına alınmış olmasa da, AİHM, grev hakkının ayırım yapılmaksızın tüm memurlar veya kamu görevlileri için yasaklanmasını Sözleşme'nin ihlali olarak değerlendirmiştir. Anayasa'nın 90. maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır. Bu madde uyarınca, kamu görevlilerinin grev hakkına ilişkin uyuşmazlıklarda 657 sayılı Kanun'a değil, grev hakkını tanıyan uluslararası belgelere üstünlük tanınması ve bunların hükme esas alınması gerekir. Uluslararası sözleşmelerin Anayasaya aykırı hükümler ihtiva etmediği<sup>149</sup> de gözetildiğinde bu çıkarıma varılması kaçınılmazdır.

Kamu görevlilerin grev ve benzeri faaliyetlerine yönelik müdahalelere, Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin kararlarında da sıklıkla yer verilmektedir. Ancak bu kararlar daha çok, kamu görevlilerine uygulanan disiplin yaptırımlarının hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi şeklinde olmaktadır<sup>150</sup>.

## SONUÇ

Sosyal devletin yalnızca asgari yaşam seviyesini sağlamaya çalışan değil, aynı zamanda toplumun refah düzeyinin artırılmasını, sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesini görev edinen devlet olduğu ifade edilmektedir. Devletin bu görevlerini gerçekleştirebilmesi, sosyal hakların etkili bir şekilde sağlanmasıyla mümkündür. Özellikle sendikal örgütlenme hakkı, bu açıdan önemli ve vazgeçilmez nitelikte bir işlev görür. Zira güçlü konumda bulunan çalıştırının güçsüz olan çalışmanı ezmesinin önüne geçilmesi, her iki grup

<sup>149</sup> Anayasa koyucu grev hakkını kamu görevlilerine açıkça yasaklamamıştır. Yasayla bu hakkın kamu görevlilerine tanınması halinde, söz konusu yasa Anayasaya aykırılık teşkil etmeyeceği gibi, grev hakkını kamu görevlileri yönünden koruyan ilgili uluslararası sözleşmeler de Anayasayı ihlal etmiş olmayacaktır.

<sup>150</sup> AİHM kararı dayanak gösterilerek, davacının sendikal faaliyet gereği göreve gelmeme eyleminin disiplin suçu olarak değerlendirilemeyeceği, bir gün göreve gelmemenin sendikal faaliyet kapsamında mazeret olarak kabulünün gerektiğine ilişkin karar için bkz. Danıştay İDDK, E. 2009/1063, K. 2013/1998, T. 22.05.2013; benzer yönde, Danıştay İDDK, E. 2013/4031, K. 2014/975, T. 20.03.2014; Danıştay 12. Daire, E. 2012/10829, K. 2016/345, T. 28.01.2016; Danıştay 12. Daire, E. 2012/11297, K. 2015/4815, T. 16.09.2015; Erzurum BİM, 3. İDD, E. 2018/1468, K. 2019/447, T. 17.04.2019; İzmir BİM, 2. İDD, E. 2017/7549, K. 2017/7417, T. 06.10.2017, <https://legalbank.net/arama/mahkeme-kararlari>.



arasında ekonomik ve sosyal bir dengenin kurulması ancak çalışanların güçlü sendikal örgütler altında örgütlenmesiyle gerçekleşebilir<sup>151</sup>.

Ancak sendikal örgütlenme hakkı da bu amacı gerçekleştirme yönünden tek başına yeterli değildir. Ulusal gelirin dağılımında adaletin gerçekleşmesi, çalışanların emeğinin karşılığı olarak adil bir ücret kazanmaları ve buna bağlı olarak da refah düzeyinin yükselmesi, sendikal örgütlenme hakkının yanı sıra grev ve toplu sözleşme gibi etkili mekanizmaların işletilmesine de bağlıdır<sup>152</sup>. Çalışanların taleplerini kabul ettirebilmeleri bakımından etkili bir araç olan grev izin verilmediği durumda, sendika hakkı da anlamını yitirir<sup>153</sup>.

Çalıştıran vafına sahip bulunan devlet tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişileri karşısında, çalışan olan kamu görevlilerinin de güçsüz bir konumda olduğu ve sosyal bir devlette korunması gerektiği aşikardır. Zira sosyal devlet ilkesi güçlü karşısında güçsüzün korunmasını hedefler ve bu anlamda devletin çalışma hayatına müdahalesini zorunlu kılar<sup>154</sup>.

Grev hakkı esasen diğer sosyal hakların güvencesi niteliğinde olan bir haktır<sup>155</sup>. Grev hakkı olmaksızın sendikal hakların da toplu sözleşme hakkının da işlevini tam anlamıyla yerine getiremeyeceği açıktır. Memurlara ve diğer kamu görevlilerine grev hakkının yasaklanması sendikal hakların özüne müdahale oluşturur<sup>156</sup>. Bunun yanı sıra demokratik ve sosyal devlet ilkeleriyle de bağdaşmaz. Özellikle İkinci Savaş'ın sonrasında, sermaye ile işçi sınıfı arasındaki geçici uzlaşma döneminin merkez kapitalist ülkeler yönünden dinamikleri düşünüldüğünde, memurlara grev hakkının yasaklanması ve onların bu hakkı kullandıkları için cezalandırılmaları tutarlı görünmemektedir. Nitekim ilgili toplumsal formasyonlarda, memurların grev ve sendika haklarına yönelik ciddi gelişmeler olduğu da bilinmektedir<sup>157</sup>. Grev hakkının memurlar yönünden yasaklanması veya kısıtlanması, memurların mesleki ve sosyal durumlarına yönelik mücadelelerinin demokratik yoldan sağlanmasının önünde büyük bir engeldir<sup>158</sup>. Esasen bu durumun demokratik bir toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığı da söylenebilir.

---

<sup>151</sup> Serim (n 78) 72, 73.

<sup>152</sup> Serim (n 78) 73.

<sup>153</sup> Tanör (n 13) 255.

<sup>154</sup> Serim (n 78) 72.

<sup>155</sup> Tanör (n 13) 211.

<sup>156</sup> Aksoy (n 13) 69-70; Tanör (n 13) 217.

<sup>157</sup> Aksoy (n 13) 70-71.

<sup>158</sup> Aksoy (n 13) 71; Çalışma Meclisi Tutanağı, 1962 29, <https://www.csgeb.gov.tr/media/1309/3calismameclisi.pdf>.

Uluslararası metinlerde kamu görevlilerine grev hakkının tanınması ancak iç hukukta bu hakkın yasaklanması hem idare, hem kamu görevlileri, hem de kamu hizmetinden yararlananlar açısından belirsizlik yaratmaktadır. Kanunlardaki ve uluslararası anlaşmalardaki bu uyumsuzluk ve ikilik, idarelerin kararlarını ve dayanaklarını farklılaştırabileceği gibi ilk derece yargı mercilerinin de konuya ilişkin kararlarında ayrıma sebep olabilir. İdarenin, farklı normların kıskacına alınması ve iklimde bırakılması da bir hukuk devletinde düşünülemez. Bu durum idarenin keyfi davranışlarına sebep olacağı gibi kamu görevlileri açısından benzer eylemler yönünden farklı sonuçların doğmasına ve kamu görevlilerinin haklarını kullanması bakımından hukuki belirsizlik içinde bırakılmasına yol açacaktır.

### KAYNAKÇA

- Akbulut O, 'Toplantı ve Örgütlenme Özgürlükleri' Sibel Inceoğlu (ed.), *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Kapsamında Bir İnceleme* (Avrupa Konseyi 2013).
- Aksoy M, '1961 Anayasasına Göre Memurların Grev Hakkı' (1971) 26(4) SBF Dergisi 1-75.
- Akyılmaz B Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (Savaş Yayınevi 2020).
- Arıcı K, 'Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları', *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010).
- Arslan OE, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe* (TODAİE Yayınları 2005).
- Asal B, '1960-1971 Arası Dönemde Türkiye'de Toplu İş Hukukunun Gelişmesi' (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2007).
- Bellace JR, 'The ILO and the Right to Strike' (2014) 153(1) International Labour Review 29-70.
- Benjamin W, 'Şiddetin Eleştirisi Üzerine', Aykut Çelebi (ed.), Ece Göztepe (çev) *Şiddetin Eleştirisi Üzerine* (Metis Yayınları 2014).
- Beyoğlu CÜ, 'AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı' (2018) (135) TBB Dergisi 77-118.

Bilgin KU, 'Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları', *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010).

Binbir S, 'Türk İş Hukukunda Lokavt', (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2023).

Boratav K, 'İktisat Tarihi (1908-1980)', Sina Akşin (ed.), *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye 1908-1980* (Cem Yayınevi 1997).

Doğan C, 'Türk İş Hukuku ve Çalışma İlişkileri Alanına Uzlaştırma Kurulunun Girişi: Ta'til-i Eşgâl Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme' (2012) (31) *Türkiyat Araştırmaları Dergisi* 273-296.

Doğru O ve Nalbant A, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Açıklama ve Önemli Kararlar 2. Cilt* (T.C. Yargıtay Başkanlığı 2013).

Duguit L, *Hak kavramı ve Devletin Dönüşümü Üzerine Üç Konferans*, Edip Serdengeçti (çev) Emre Partalci (yayıma haz.) (Pinhan Yayıncılık 2019).

Duguit L, *Kamu Hukuku Dersleri*, Süheyp Derbil (çev) (İstiklal Matbaacılık 1954).

Gözler K ve Kaplan G, *İdare Hukuku Dersleri* (Ekin Yayınevi 2021).

Gülmez M, 'Tatil-i Eşgal Yasası Üzerine Bir Not', *Seha L. Meray'a Armağan, Cilt: 1.* (A.Ü.S.B.F. Yayını 1981).

Gülmez M, *Memurlar ve Sendikal Haklar* (İmge Kitabevi 1990).

Gülmez M, *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar* (TODAEİ Yayınları 1996).

Gülmez M, 'Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı?' (2008) (3) (11. Kongre Özel Sayı) *Çalışma ve Toplum Dergisi* 137-169.

Gülmez M, 'Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur' (2010) (3) *Çalışma ve Toplum Dergisi* 9-50.

Güzel A, '3008 Sayılı İş Yasasının Önemi ve Başlıca Hükümleri', (1986) (35-36) *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 165-222.

Güzel Ş, *Grev: Grevin Yapısal ve İşlevsel Açından İrdelenmesine Katkı* (Sosyalist Yayınlar 1993).

Güzel Ş, *Türkiye'de İşçi Hareketi 1908-1984* (Kaynak Yayınları 1996).

Harris D ve diğerleri, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Hukuku* Mehveş Bingöllü Kılıcı ve Ulaş Karan (çev) (Avrupa Konseyi 2013).

ILO, Governing Body, 349. bis(Special) Session, Geneva, 10 November 2023.

International Labour Conference, *Third Item on the Agenda: Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, 43rd Session, International Labour Office, Geneva, 1959, Report III (Part IV).

International Labour Office, *Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association* (Sixth edition ILO 2018).

International Labour Office, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO* (Fifth -revised- edition ILO 2006).

International Labour Organisation, *Sixth Report of the International Labour Organisation to the United Nations* (ILO 1952).

Işıklı A, 'İşçi Memur Ayrımının Düşündürdükleri', (1971) 26(04) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 181-212.

Karahanoğulları O, *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim* (Turhan Kitabevi 2015).

Karahanoğulları O, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2023).

Kılıçoğlu M, 'Toplu Eylem ve Grev Hakkının Uluslararası Hukuk Penceresinden Değerlendirilmesi', (2020) (4) Çalışma ve Toplum Dergisi 2405-2440.

Kutal M, 'Hukuki Açıdan Lokavt', (1972) (24) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 159-189.

Kutal M, 'ILO Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin Grev Hakkına İlişkin Önemli Bazı Kararları' (2019) (77) Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi 1-19.

Losovsky A.S., *Sendikalar Üzerine I: Muharebe Olarak Grev*, İsmail Yarkin (çev) (İnter Yayınları 1988).

Magdoff H, *Sömürgecilikten Günümüze Emperyalizm* Erdoğan Usta (çev) (Kalkedon Yayınları 2006).

Makal A, *Grev: Kuramlar ve Uluslararası Farklılıklar* (Verso Yayınları 1987).

Mankiewicz RH, 'The Right to Strike of Civil Servants and Employees in the Public Services, under the French Constitution of 1946' (1955) 4(1) The American Journal of Comparative Law 89-96.

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

Özay İH, *Günüşğında Yönetim* (Filiz Kitabevi 2017).

Özdemir AM, 'Anlatı ve İktidar ya da Kamu Personel Reformunu Anlamak', (2016) 7(9) Emek ve Araştırma Dergisi 11-20.

Özdemir AM, *Sözün Mülkiyeti: Hukukun Ekonomi Politikası* (Dipnot Yayınları 2008).

Serim B, *Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesinde Hukuksal Boyut* (Öteki Yayınevi 1995).

Sevgili Gençay FD, 'Fransa'da Kamu Personel Rejimi' (2014) 5(1) İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 225-240.

Sorel G, *Şiddet Üzerine Düşünceler*, Anahid Hazaryan (çev) (Epos Yayınları 2013).

Sur M, *Grev Kavramı: Türk ve Fransız Hukuku Açısından Karşılaştırmalı İnceleme* (Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları 1987).

Sur M, 'Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Sendika Hakkı', (1994) 16(1) İnsan Hakları Yıllığı 37-50.

Sur M, *İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları Avrupa Konseyi Çerçevesinde Kabul Edilen Belgeler* (Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları No: 66 1995).

Sur M, 'Uluslararası Normlar ve 6356 Sayılı Kanunun Toplu İş Sözleşmeleri ve Grev Hakkındaki Hükümleri' (2013) (15) (Özel sayı) DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 255-278.

Tan T, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2018).

Tanör B, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar* (On İki Levha Yayınları 2022).

Tilly C ve Shorter E, *Strikes in France 1830-1968* (Cambridge University Press 1974).

Tunç H, 'Ülkemizde Kamu Görevlilerinin Grev ve Toplu Sözleşme Haklarının Hukuki Boyutu ve Uygulamaları', *DPB Kamu Görevlilerinin Sendikal Ve Demokratik Hakları Çalıştayı* (Başbakanlık Basımevi 2010).

Ulusoy A, *Kamu Hizmeti İncelemeleri* (Ülke Kitapları 2004).

Ulusoy AD, *Türk İdare Hukuku* (Yetkin Yayınları 2023).

Vogt JS, 'The Right to Strike and the International Labour Organisation (ILO)' (2016) 27(1) King's Law Journal 110-131.

Vogt JS ve diğerleri, *The Right to Strike in International Law* (Hart Publishing, 2020).

Yücesan Özdemir G ve Özdemir AM, *Sermayenin Adaleti: Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika* (Dipnot Yayınevi 2008).