

# 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na Göre Kamu Görevlilerinin Sendikal Güvenceleri

## Öz

Hukukumuzda çalışanlara sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının tanınmasının yanında pozitif sendika özgürlüğünün korunması amacıyla birtakım sendikal güvenceler hüküm altına alınmıştır. Konuya ilişkin hükümlere hem 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hem de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda yer verilmiş ve çalışanlar işverenlerine karşı korunmuşlardır.

Çalışma konumuz açısından sadece 4688 sayılı Kanun kapsamındaki düzenlemelerden bahsedilecek olup ilgili yerlerde 6356 sayılı Kanun'daki hükümlere atıf yapılacaktır. Bu kapsamda öncelikle m. 18'deki sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi konusu ele alınacak, ardından da m. 23'teki işyeri sendika temsilcilerinin güvencesinden bahsedilecektir.

## Anahtar Sözcükler:

Kamu görevlileri sendikaları, sendikal güvence, 4688 sayılı Kanun.

# Guarantees Of Public Officials' Union Rights According To Law No. 4688 On Public Officials' Trade Unions And Collective Agreements

## Abstract

Alongside the recognition of the right to establish trade unions and become union members in Turkish legal system, certain union guarantees have been enshrined to protect positive union freedom. Provisions related to this matter are included in both Law No. 6356 on Trade Unions and Collective Bargaining

Agreements, as well as Law No. 4688 on Public Officials' Trade Unions and Collective Agreements, ensuring protection for employees against employers.

For the purpose of our study, we will only discuss the regulations within the scope of Law No. 4688, with references made to the

\* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, [cerdogan@ybu.edu.tr](mailto:cerdogan@ybu.edu.tr), ORCID: 0000-0002-5656-5655.

provisions in Law No. 6356 where relevant. Within this framework, firstly, the subject of guarantees for union members and executives

in Article 18 will be addressed, followed by the discussion of the guarantees for workplace union representatives in Article 23.

### Keywords:

Public Officials' Trade Unions, union guarantees, Law No. 4688 on Public Officials' Trade Unions and Collective Agreements.

## Giriş

Çalışanların Anayasa'da güvence altına alınmış olan sendika haklarından (m. 51) faydalanabiliyor olması ya da bunun mevzuatta düzenlenmesi, o hukuk düzeninde sendika hakkının tam anlamıyla korunduğundan bahsedebilmesi için yeterli değildir. Bunun için birtakım güvencelerin de düzenlenmesi icap etmektedir. Zira çalışanların kendilerine tanınan bu haklardan faydalanırken herhangi bir zarara uğramaması, dezavantajlı duruma düşmemesi ya da en azından böyle bir çekincelerinin olmaması gerekir. Aksi halde çalışanlar, sendika üyesi olmaktan ya da sendikal faaliyetlere katılmaktan kaçınabileceklerdir. İşte bu gerekçe ile hem 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (STİSK) hem de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda (KGSTSK) sendika hakkını güvenceye alan müstakil hükümlere yer verilmiştir. Buna göre; ilgili kanunlarda sendika üyeliği, sendika temsilciliği ve sendika yöneticiliği güvence altına alınmıştır.

Türkiye'nin taraf olduğu bazı uluslararası düzenlemeler de sendika hakkına ilişkin güvenceleri düzenlemektedir. Konumuz açısından özellikle ILO 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi ve 151 sayılı Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi'nde sendika üyelik ve yöneticilik güvencelerine yer verilmiştir.

Çalışma konumuz açısından sadece 4688 sayılı Kanun kapsamındaki düzenlemelerden bahsedilecek olup ilgili yerlerde 6356 sayılı Kanun'daki hükümlere atıf yapılacaktır. Bu kapsamda öncelikle m. 18'deki sendika üyelerinin ve yöneticile-

rinin güvencesi konusu ele alınacak, ardından da m. 23'teki işyeri sendika temsilcilerinin güvencesinden bahsedilecektir.

## I. Üyelik Güvencesi

### A. Sendika Üyeliği

4688 sayılı Kanun'a göre; sendikalara üye olmak serbesttir ve kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilir (m. 14). Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarının kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan tüm kamu görevlileri, kamu görevlileri sendikalarına üye olabilirler. Buradaki düzenlemeden tüm kamu görevlilerinin sendika üyesi olabileceği gibi bir anlam çıkarılabilir ancak kanun koyucu m. 15'te liste halinde hangi kamu görevlilerinin sendika üyesi olamayacaklarını belirtmiştir<sup>1</sup>. Dolayısıyla denilebilir ki, Kanun m. 15'teki istisnalar hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışan tüm kamu görevlileri önceden izin almak zorunda olmaksızın kamu görevlileri sendikalarına üye olabilirler.

Kamu görevlilerinin sendika üyesi olmalarına ilişkin düzenlemeler, Kanun m. 14 ve *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınınca Düzenlenecek Üyelik Başvuru Belgesi, Çekilme Bildi-*

<sup>1</sup> Konu hakkında ayrıntılı bilgi ve maddeye ilişkin verilmiş AYM kararları hakkında bkz. Erdoğan, C. (2022). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları. Ankara: Yetkin Yayınları, 117 vd.

rimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler ile Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te<sup>2</sup> yer almaktadır.

Kamu görevlileri de işçilerde olduğu gibi, negatif sendika özgürlüğü kapsamında sendikaya üye olup olmamakta serbesttir (KGSTSK m. 14). Üyeliğin kazanılması<sup>3</sup>; çalışanın sendikanın kurucuları arasında bulunması<sup>4</sup>, sendikaya başvuru üyeliği başvurusunda bulunması ya da sendikaların birleşmesi veya katılması yoluyla gerçekleşmektedir<sup>5</sup>. Sendika kurucuları arasında yer alanlar, sendikanın tüzel kişilik kazanması ile kendiliğinden ve herhangi bir işleme gerek olmaksızın üyeliği kazanırlar<sup>6</sup>. Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu diledikleri bir sendikaya üye olabilirler<sup>7</sup>. Kamu görevlilerinin sendika üyeliği başvurusu için 6356 sayılı Kanun'daki sistemden farklı bir sistem öngörülmemiştir. Zira Kanun'daki düzenlemeye göre; sendikaya üyeliği, kamu görevlisinin üç nüsha olarak doldurup imzaladığı üye formu ile sendikaya başvurusu ve başvurunun sendika

yetkili organınca kabulü ile kazanılır<sup>8</sup>. Buradaki düzenleme mülga 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndaki düzenlemeye paralellik göstermektedir. Düzenleme mülga 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'ndaki uygulamaya benzemektedir. İlgili düzenleme uyarınca, "İşçi sendikasına üyelik, işçinin beş nüsha olarak doldurup imzaladığı ve note-re tasdik ettirdiği üye kayıt fişini sendikaya vermesi ve sendika tüzüğünde belirlenen yetkili organın kabulü ile kazanılır. Üyelik başvurusu, sendika tarafından en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik istemi kabul edilmiş sayılır. Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen işçinin, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemede dava açmak hakkı vardır. Mahkemenin kararı kesindir." (m. 22/3). Kollektif sendika özgürlüğü uyarınca, sendika üyeliğinin kazanılması için üyeliği başvurusunun sendikanın yetkili organı<sup>9</sup> tarafından kabulü aranmaktadır<sup>10</sup>. Üyelik başvurusu, sendika tarafından en çok otuz gün içinde reddedilmediği takdirde üyelik başvurusu kabul edilmiş sayılır<sup>11</sup>. Haklı bir sebep gösterilmeden üyeliği kabul edilmeyen kamu görevlisinin, bu kararın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde iş davalarına bakmakla görevli mahalli mahkemede dava açma hakkı vardır (KGSTSK m. 14/3-4). İlgili düzenleme ile kamu görevlileri hem sendikaya üye kabul serbestisine hem de hakkın kötüye kullanılmasına karşı korunmuşlardır<sup>12</sup>. Kanun'da mahkeme yo-

2 07.09.2001 tarihli ve 24516 sayılı RG'de yayımlanmıştır.  
3 Üyelik işleminin hukuki niteliği hakkında bkz. Tuncay, A. C. (1975). İşçi Sendikası Üyeliğinin Kazanılması ve Sona Ermesi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 112-113. Ayrıca bkz. Tuğ, A. (1992). Sendikalar Hukuku. 2. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 109-110.  
4 Üyeliğin sendika kurucusu olma suretiyle de kazanılabileceği yönündeki görüş için bkz. Ekmekçi, Ö. (2021). Toplu İş Hukuku Dersleri. 3. Baskı. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 109.  
5 Bkz. Tuncay, 1975, 111; Şahlanan, F. (1986). Sendikalar Hukuku. İstanbul: Özgün Matbaacılık, 176; Esener, T./ Bozkurt Gümrükçüoğlu, Y. (2017). Sendika Hukuku, 2. Baskı. İstanbul: Vedat Kitapçılık, 176; Çelik, N./ Caniklioğlu, N./ Canbolat, T./ Özkaraca, E. (2021). İş Hukuku Dersleri. 34. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 955-956; Ekmekçi, 2021, 104-109.  
6 Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 304.  
7 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda asıl iş- yardımcı iş şeklinde bir ayırım yapılmamıştır. Ayrıca Kanun m. 5'te 11 adet hizmet kolu tespit edilmiştir. Bunlar, 1. Büro, bankacılık ve sigortacılık hizmetleri. 2. Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri. 3. Sağlık ve sosyal hizmetler. 4. Yerel yönetim hizmetleri. 5. Basın, yayın ve iletişim hizmetleri. 6. Kültür ve sanat hizmetleri. 7. Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri. 8. Ulaştırma hizmetleri. 9. Tarım ve ormancılık hizmetleri. 10. Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri. 11. Diyanet ve vakıf hizmetleri.

8 Yönetmelik m. 3'e göre; "Kamu görevlileri sendikalarına üye olmak isteyen kamu görevlileri örneği (EK-1) de gösterilen "Kamu Görevlileri Sendikalarına Üyelik Formu"ndan 3 nüsha doldurup imzaldıktan sonra yetkili organın kabulü için sendikaya verir."

Alman hukukunda da üyelik, üyelik başvurusu (Aufnahmeantrag) ve bunun sorumlu sendika organı tarafından kabul edilmesiyle ortaya çıkan bir sözleşme ile kazanılır. Ayrıca sendikalara giriş esnasında genellikle giriş ücreti de alınmaktadır. Bkz. Hromadka, W./ Maschmann, F. (2020). Arbeitsrecht Band 2. Kollektiv-arbeitsrecht Arbeitsstreitigkeiten. 8. Auflage. Berlin: Springer, 31.

9 Buradaki yetkili organ genellikle yönetim kuruludur.

10 Bkz. Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 305.

11 Görüldüğü üzere kabulün açık olması koşul olarak aranmamıştır.

12 Gülmez, Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Görüşme Hukuku. Ankara: TODAİE-Türkiye

luna başvurulması halinde, hâkim tarafından kamu görevlisi lehine karar verilmesinin sonucu belirtilmemiştir. Ancak 6356 sayılı Kanun'da da belirtildiği gibi, mahkemenin davacı lehine karar vermesi hâlinde üyelik, red kararının alındığı tarihte kazanılmış sayılmalıdır (m. 17/5).

Her ne kadar kuruluş aşamasında serbest kuruluş ilkesinin bir sonucu olarak çokluk ilkesi geçerliyse de üyelikte teklik ilkesi geçerlidir. Bunun sonucu olarak, birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersizdir. Aynı tarihli birden fazla üyeliğe ilişkin bildirimler dikkate alınmaz ve bu husus kamu işvereni tarafından ilgiliye ve sendikalara yazılı olarak bildirilir (KGSTSK m. 14/6-7). Yönetmelik'e göre; "Sendika, üyeliği kesinleşen kamu görevlisinin başvuru belgesinin bir örneğini üyenin kendisine verir, bir örneği sendikada kalır, bir örneğini ise üyelik ödentisine esas olmak ve dosyasında saklanmak üzere onbeş (15) gün içinde kamu görevlisinin çalıştığı işyerine göndermek zorundadır" (m. 3/2). Ayrıca "Kamu işvereni, sendikaya üye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesini her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ilan eder." (m. 3/3)<sup>13</sup>.

## B. Üyelerin Güvenceleri

Sendika üyelerine güvence sağlanması, 151 sayılı ILO Sözleşmesi'nde düzenlenmiştir. Sözleşme m. 4'e göre; kamu görevlileri, çalıştırmaları konusunda sendikalaşma özgürlüğüne hâlel getirecek her türlü ayrımcılığa karşı yeterli

korumadan yararlanacaklardır. İlgili sözleşmeye taraf olmamızın da bir sonucu olarak kanun koyucu, 4688 sayılı Kanun'da sendika üyelerinin ayırım yasağına ve işyeri değişikliklerine karşı korunmaktadır. Buna göre; *kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanun'da belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez... Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz* (m. 18/1-3)<sup>14</sup>. Mad-

14 Benzer şekilde 6356 sayılı Kanun'da da sendika üyeliği güvence altına alınmıştır. Buna göre; "İşçilerin işe alınmaları; belli bir sendikaya girmeleri veya girmemeleri, belli bir sendikadaki üyeliği sürdürmeleri veya üyelikten çekilmeleri veya herhangi bir sendikaya üye olmaları veya olmamaları şartına bağlı tutulamaz. İşveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz. Ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklıdır. İşçiler, sendikaya üye olmaları veya olmamaları, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde işçi kuruluşlarının faaliyetlerine katılmaları veya sendikal faaliyetlerde bulunmalarından dolayı işten çıkarılamaz veya farklı işleme tâbi tutulamaz. İşverenin (...)1 yukarıdaki fıkralara aykırı hareket etmesi hâlinde işçinin bir yıllık ücret tutarından az olmamak üzere sendikal tazminata hükmedilir. Sendikal bir nedenle iş sözleşmesinin feshi hâlinde işçi, 4857 sayılı Kanunun (...)2, 20 ve 21 inci madde hükümlerine göre dava açma hakkına sahiptir. İş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiğinin tespit edilmesi hâlinde, 4857 sayılı Kanunun 21 inci maddesine göre işçinin başvurusu, işverenin işe başlatması veya başlatmaması şartına bağlı olmaksızın sendikal tazminata karar verilir. Ancak işçinin işe başlatılmaması hâlinde, ayrıca 4857 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen tazminata hükmedilmez. İşçinin 4857 sayılı Kanunun yukarıdaki hükümlerine göre dava açmaması ayrıca sendikal tazminat talebini engellemez. İş sözleşmesinin sendikal nedenle feshedildiği iddiası ile açılacak davada, feshin nedenini ispat yükümlülüğü işverene aittir. Feshin işverenin ileri sürdüğü nedene dayanmadığını iddia eden işçi, feshin sendikal nedene dayandığını ispatla yükümlüdür. Feshin dışında işverenin sendikal ayrımcılık yaptığı iddiasını işçi ispat etmekle yükümlüdür. Ancak işçi sendikal ayrımcılık yapıldığını güçlü biçimde gösteren bir durumu ortaya koyduğunda, işveren davranışının nedenini ispat etmekle yükümlü olur. Yukarıdaki hükümlere aykırı olan toplu iş sözleşmesi ve iş sözleşmesi hükümleri geçersizdir. İşçinin iş kanunları ve diğer kanunlara göre sahip olduğu hakları saklıdır." (m.25). Konu hakkında ayrıntılı açıklama için bkz. Şahlanan, F. (2013). Sendika Üyeliğinin Güvencesi. Legal İHSGHD. C. 10. S. 37, 3 vd.; Şahlanan, 2020,

ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 466; Uçkan, B. (2013). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. İstanbul: Legal, 63; Tuncay, A. C./ Savaş Kutsal, B. (2016). Toplu İş Hukuku. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 496.

7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu m. 8 uyarınca, üyelik başvurusunun reddedilmesine karşılık açılan davada temyiz yolu kapalıdır (f. 1/ç-2).

13 Esener ve Bozkurt Gümrükçüoğlu'na göre; sendika üyeliğine ilişkin bilgilerin ilan edilmesinden önce ilgili kamu görevlisi ve sendikaya bildirilmesi daha isabetli olacaktır. Bkz. Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 306 dn. 903.

de kapsamında kamu görevlileri hem sendikal faaliyetlere katılmaları hem de ayrımcılığa karşı korunmaktadır<sup>15</sup>. Doktrinde haklı olarak ileri sürülen bir görüşe göre; Kanun'da yer alan *sendika veya konfederasyonların bu Kanun'da belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamama güvencesi*, sadece sendika üyesi kamu görevlilerini kapsamamakta, bununla birlikte herhangi bir sendikaya üye olmayan ya da üyelikten ayrılmış olan kamu görevlilerini de kapsamaktadır<sup>16</sup>.

Ayrıca ilgili düzenlemenin memuriyete giriş, devamı ve ayrılma sürecinin hepsini kapsadığı kabul edilmelidir<sup>17</sup>. Ancak maddede aykırı davranılması halinde bunun yaptırımının ne olduğuna yönelik herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Hiç şüphesiz, 5237 sayılı TCK m. 118<sup>18</sup>'deki cezai yaptırımlar kamu görevlileri için de uygulama alanı bulacaktır. Bununla birlikte doktrinde ileri sürülen bir görüşe göre; STİSK m. 25'teki yaptırım burada da kıyasen uygulanmalı ve ayrımcılığa maruz kalan kamu görevlisine en az bir yıllık maaşı tutarında tazminat ödenmelidir<sup>19</sup>.

Öncelikli olarak kamu görevlilerinin sendikal

faaliyetlere katılma hakkına değinmek gerekir. Maddede de belirtildiği üzere, kamu görevlisi iş saatleri dışında sendikal faaliyete katılabilir. Bunun için kamu işvereninden izin almasına gerek yoktur. Zaten maddedeki ifadeden de kanun koyucunun iradesinin bu yönde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak kamu görevlisi çalışma saatleri içerisinde sendikal faaliyete katılacaksa, kamu işvereninden izin almak zorundadır. Kamu görevlisi çalışma saatleri dışında ya da işverenin izni ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyete katıldığı gerekçesiyle herhangi bir ayrımcılıkla karşılaşamaz ya da görevine son verilemez. Konuya örnek teşkil edebilecek bir karar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) önüne gelmiştir. AİHM tarafından verilmiş *Akat/ Türkiye Kararı*'nda<sup>20</sup>, Diyarbakır'da öğretmen olan EĞİTİM-SEN üyesi başvuru, izin almaksızın Ankara'daki bir gösteriye katılmıştır. Bunun ardından Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından başvurunun maaşından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 125 uyarınca kesinti yapılacağı ve derse girmediği gerekçesiyle de ceza alacağına dair ihbarname gönderilmiştir. Başvurucu, ilerleyen tarihlerde yine Ankara'da bir gösteriye katılmış ve bunun üzerine kendisi hakkında disiplin soruşturması başlatılmıştır. Bunun sonucunda da maaştan kesme cezası almıştır. Başvurucu, başvuru sırasında Konya'ya atanmıştır. AİHM, ortaya çıkan uyuşmazlık hakkında Sözleşme'nin memurların nereye atanacağını garantiye almadığını ifade etmiştir. Zira başvurunun nereye atanacağına karar verme yetkisi, devletin tasarrufundadır. Mahkeme kararında, bir sendikaya üye olma hakkının başka bir şehre tayin edilmemesi anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir<sup>21</sup>. Mahkeme atama

196-214; Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, 2021, 900-913; Ekmekçi, 2021, 127-169; Sur, M. (2019). İş Hukuku Toplu İlişkiler. 8. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 55-73.

15 Anayasa Mahkemesi tarafından da ifade edildiği gibi, "sendikaya üye olma güvencesi, henüz sendikaya üye olunmadığı halde sendika tarafından gerçekleştirilen 'ikna' çalışmalarıyla ilgili faaliyetlere katılımı da içermekte ve bu faaliyetlere katılım nedeniyle yaptırım veya ayrımcılığa düşürülmeyle dışlanmaktadır." Anayasa Mahkemesi'nin 05.10.2017 tarihli ve 2014/15627 sayılı *Anıl Pınar ve Ömer Bilge Kararı* § 35. Karar için bkz. (14.04.2023) <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/15627>.

16 Keser, H. (2003). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri. Çimento İşveren Dergisi, 27.

17 Tuncay/ Savaş Kutsal, 2016, 500; Keser, 2003, 27.

18 "Bir kimseye karşı bir sendikaya üye olmaya veya olmamaya, sendikadan faaliyetlerine katılmaya veya katılmamaya, sendikadan veya sendika yönetimindeki görevinden ayrılmaya zorlamak amacıyla, cebir veya tehdit kullanan kişi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Cebir veya tehdit kullanılarak ya da hukuka aykırı başka bir davranışla bir sendikadan faaliyetlerinin engellenmesi halinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolünür."

19 Tuncay/ Savaş Kutsal, 2016, 500.

20 Karar için bkz. (18.04.2023) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-125673"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

21 Benzer şekilde bkz. *Belçika Polisi Ulusal Sendikası/ Belçika* kararı parag. 38, (18.04.2023) [https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwiloMWVr4j\\_AhU-AAAAHQAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fdocx%2F%3F-library%3DECHR%26id%3D001-57435%26filename%3DCASE%2520OF%2520NATIONAL%2520UNION%2520OF%2520BELGIAN%2520PO-](https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwiloMWVr4j_AhU-AAAAHQAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fdocx%2F%3F-library%3DECHR%26id%3D001-57435%26filename%3DCASE%2520OF%2520NATIONAL%2520UNION%2520OF%2520BELGIAN%2520PO-)

kararının yerinde olup olmadığına bakmaksızın, atama kararının bir sendikaya üye olup olmama-yı engellemediğini ve üyelik hakkını sınırlandırmadığını belirlemiştir. Karara konu olayda da görüldüğü gibi, başvuru çalıştığı kurumdan izin almaksızın çalışma günü/saatinde sendikal faaliyete katılmış hatta kendisine bu konuda uyarı yapılmasına rağmen aynı şekilde izin almaksızın şehir dışında gerçekleştirilen başka bir sendikal faaliyete de katılmıştır. Bunun sonucunda başvuru başka bir şehre tayin edilmiştir. Madde düzenlenmiş güvenceden faydalanabilmek için kamu görevlisi, eğer çalışma saati içerisinde sendikal faaliyete katılacaksa, işvereninden izin almak zorundadır. Burada şu hususu vurgulamak gerekir ki kamu işvereni, haklı bir gerekçe yoksa sendikal faaliyete katılabilmesi için kamu görevlisine izin vermelidir. Dolayısıyla haklı bir nedenin varlığı halinde kamu görevlisine izin verilmeyebilir. Buradaki ayırt edici unsur, haklı bir gerekçenin bulunmasıdır. Aksi halde keyfi uygulamalarla, kamu görevlilerinin sendikal hakkına müdahale edilmiş olunacaktır. Haklı nedenin var olup olmadığı her somut olay açısından ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Örneğin; sağlık çalışanlarının çalışma saatleri içinde sendikal faaliyete katılmak amacıyla izin istemesi ile devlet üniversitesinde çalışan idari personelin izin istemesinde dikkate alınacak haklı nedenler farklı olacaktır. Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi de haklı nedenin varlığını tespit ederken dikkate alınmalıdır.

Konuya ilişkin bir diğer örnek olarak *Şişman ve diğerleri/ Türkiye Kararı*<sup>22</sup> gösterilebilir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 11<sup>23</sup>, sendikal faali-

yetleri de koruma altına almaktadır. Karar zaten bu madde kapsamında değerlendirilmektedir. *Şişman ve diğerleri/ Türkiye Kararı*'nda<sup>24</sup> vergi dairesinde memur olarak çalışan başvurucular, KESK'e bağlı Büro Emekçileri Sendikası'nın şube yönetim kurulu üyesidirler. Başvurucular, sendika afişlerine tahsis edilen pano dışında işyeri duvarlarına 1 Mayıs gösterisine çağrı afişleri asmışlar ve haklarında disiplin soruşturması başlatıldığına dair haberdar edilmişler. Gerçekleştirdikleri eylem nedeniyle haklarında başlatılan soruşturma sonucunda, sendika ile ilgili afişlerin kendilerine tahsis edilen panoya asılması kuralının ihlal edildiği ve afişlerin görüntü kirliliğine yol açtığı gerekçesiyle kınama ve maaştan kesme cezası almışlardır. Mahkeme, afişlerin görüntü kirliliği yaratmadığı ve alınan kararın üyelerin sendikal haklarını kullanmalarını sınırladığını belirtmektedir. Bununla birlikte afiş asma eyleminin barışçıl bir niteliğe sahip olduğunu ve afişlerde kanuna aykırı resim vs. bulunmadığını da ifade etmiştir. Nihayetinde, başvurucular tarafından şikâyet edilen yaptırım her ne kadar küçük olsa da sendika üyelerinin faaliyetlerini özgürce uygulamaları konusunda caydırıcı niteliğe sahip olduğu kanaatine varmış ve m. 11'in ihlal edildiğine hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından karar verilen *Hikmet Aslan Başvurusu*<sup>25</sup> da başka bir örnek olarak ele alınabilir. Karara konu olayda, Türk dili ve edebiyatı öğretmeni olan başvuru üyesi bulunduğu sendika 21 Aralık 2011 tarihinde grev kararı almış ve başvuru da "21 Aralıkta GREV-deyiz" yazısı bulunan kokartı yakasına takarak görevini yerine getirmiştir. Bunun üzerine başvuru hakkında tutanak tutulmuş ve başvuru-

LICE%2520v.%2520BELGIUM.docx%261og Event%3DFalse&sig=AOvVaw3LPrqJFjaOdtHyXagHLxRf&ust=1684825748741372.

22 Karar için bkz. (18.04.2023) <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106432>.

23 Toplantı ve dernek kurma özgürlüğü: "1. Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir. 2. Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve

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

24 Karar için bkz. (18.04.2023) <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106432>.

25 2014/11036 sayılı ve 16.06.2016 tarihli *Hikmet Aslan* Başvurusu için bkz. (22.04.2023) <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/11036>.

cuya uyarma cezası ve tecziye edilmesine karar verilmiştir. Mahkeme, "Devletin kamu hizmetinde çalışan memurlarına bir bağlılık görevi getirmesi, ödev ve sorumluluklar yüklemesi memurların statüleri gereği meşru kabul edilebilir bir durumdur. Fakat devlet memurlarının da birer birey olduğu; siyasi görüş sahibi olma, ülke ve toplumsal sorunlarla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlerle sahip olduğu ve bu nitelikleriyle Sözleşme'nin 10. ve 11. maddelerinden yararlanma haklarının bulunduğu şüpheden uzaktır (İsmail Sezer/Türkiye, § 52; Vogt/Almanya, B. No: 17851/91, 26/9/1995, § 53). Ayrıca örgütlenme özgürlüğünün sendika üyelerine sendikalarının sesini duyurma ve toplu menfaatleri dile getirme imkânı sağladığı ve güvence altına aldığı fakat sendika üyelerine karşı devlet tarafından belirli bir muamele yapılmasını korumadığı hatırdaki tutulmalıdır (İsmail Sezer/Türkiye, § 50). Başvurucu, üyesi olduğu sendika şubesinin yönetim kurulunda olduğunu ve sendikacı sıfatıyla ertesi gün okula gelmeme sebebini duyurmaya çalıştığını, kokart taşıma dışında başka bir eylemin olmadığını ileri sürmüştür. Niteliğine yukarıda değinilen kokart, devlet memurunun görev esnasındaki kılık ve kıyafetine ilişkin yasal düzenlemelere aykırı gözükse de Sendikanın yasal çerçevede planladığı grevin bir gün öncesinde ve geçici kabul edilebilecek bir sürede taşınması, çalışanların dayanışmasını gösterme ve sendikal haklarını bağımsız bir şekilde kullanma yolu olarak değerlendirilecek grev organizasyonu ile ilgili olması ve üçüncü kişilere bilgi verme niteliği taşıması nedeniyle sendikal faaliyetin bir parçası olarak kabul edilmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda AİHM, toplantı özgürlüğünün demokratik toplumdaki önemli yeri dikkate alındığında bireye sunulan seçim ve eylem imkânları etkisiz olduğunda ya da hiçbir yarar sağlamayacak şekilde azaltıldığında bireyin söz konusu özgürlükten yararlanmadığını vurgulamaktadır (Akın Şişman ve diğerleri/Türkiye, B. No: 1305/05, 27/9/2011, §§ 32-34). Öte yandan başvurunun eylemi sonucunda kendisine uyarma cezası verilmiştir. Verilen ceza -hafif olsa da- başvuru gibi sendikaya üye kişileri, çıkarlarını savunmak amacıyla yapılan meşru grev veya eylem günlerini or-

ganize etmenin önüne geçebilecek caydırıcı etki doğuracak bir niteliğe sahiptir (Kaya ve Seyhan/Türkiye, B. No: 30946/04, 15/12/2009, § 30; Karayay/Türkiye, B. No: 6615/03, 27/6/2007, § 37; Doğan Altun/Türkiye, B. No: 7152/08, 26/5/2015, § 50; Ezelin/Fransa, B. No: 11800/85, 26/4/1991, § 43). Açıklanan nedenlerle şikâyet edilen uyarma cezasının acil toplumsal bir ihtiyaç baskısına tekabül etmemesi nedeniyle demokratik toplumda gerekli olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu sebeple başvurunun Anayasa'nın 51. maddesinde güvence altına alınan sendika hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir." şeklinde hüküm kurmuştur<sup>26</sup>.

Maddede güvence altına alınan bir diğer husus ise, kamu görevlilerinin sendikal ayrımcılığa maruz kalarak görev yerlerinin değiştirilmesidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne gelen uyuşmazlıklarda işyeri değişikliği nedeniyle sendikal faaliyetin engellendiği yolundaki başvurularda, somut olaya göre değerlendirme yapmaktadır. Bir başka ifadeyle, sendika üyesinin işyeri değişikliği gerekçesiyle yapılan her başvuru, sendikal ayrımcılık olarak kabul edilmemektedir. Zira Mahkeme'ye göre; devletler idare ve yönetimleri kapsamında birtakım önlemler alabilirler. Zaten bu durum devletin tasarruf yetkisinin de bir sonucudur. Örneğin; başka bir şehre atanan Metin Turan hakkındaki kararda AİHM, m. 11'in ihlal edildiğine hükmetmiştir. Metin Turan/Türkiye Kararı'nda<sup>27</sup>, başvuru Metin Turan 2001 tarihinde başka kamu görevlileri ile birlikte, KESK'e bağlı Enerji-Yapı Yol Sendikası'nı kurmuştur. Başvuru da sendikanın yönetim kurulu üyesi olarak seçilmiştir. Aynı gün bu durum, OHAL Bölge Valisi'ne bildirilmiş ve valilik başvurusunun sürekli olarak KESK'in eylemlerine katıldığı, OHAL bölgesinde görev yapmasının tehlikeli olduğu ve bu durumun kamu düzeni açısından zarar doğurabileceği gerekçesiyle başka bir ile tayini-

26 Mahkeme kararının yerinde olduğu yönündeki görüş için bkz. Öktem Songu, S. (2020). Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında "Sendika Hakkı". İstanbul: Beta Yayınları, 369-371.

27 Karar için bkz. (18.04.2023) <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77972>.

ni istemiştir. Başvurucu bunun üzerine Yozgat'a gönderilmiştir. Mahkeme, devletin kamu görevlilerinin yerlerini belirleme tasarrufuna sahip olduğunu belirtmekle birlikte, bu somut olayda OHAL valiliğinin tayin talebinin başvurusunun yönetim kurulu üyeliğinden dolayı olduğunu vurgulamıştır. Bu nedenle Mahkeme, söz konusu tayin işleminin başvurusunun sendikal faaliyetlerini yürütme hakkına bir müdahale olduğu sonucuna varmıştır.

## II. İşyeri Sendika Temsilcilerinin ve Sendika İşyeri Temsilcilerinin Güvencesi

### A. İşyeri Sendika Temsilcisi ve Sendika İşyeri Temsilcisi Kavramı

4688 sayılı Kanun'da, 6356 sayılı Kanun'dan farklı olarak<sup>28</sup>, "işyeri sendika temsilcisi" ile birlikte "sendika işyeri temsilcisi" kavramına da yer verilmiştir. Temsilcilere sağlanan güvencelerin neler olduğuna geçmeden önce her iki kavramı açıklamakta fayda vardır. Kanun'daki tanımlamaya göre; *işyeri sendika temsilcisi, bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendikaca o işyerinden seçilen kamu görevlisini; sendika işyeri temsilcisi, bir işyerinde en çok üye kaydetmiş sendika dışındaki her bir sendika tarafından o işyerinden seçilen kamu görevlisini*, ifade etmektedir (m. 3). Böylece kanun koyucu temsilci seçiminde sendikanın yetkili olmasını değil, kaydedilen üye sayılarını dikkate alarak temsilci seçmesi yöntemini benimsemiştir. Buna göre; işyerinde en çok üye kaydeden sendikanın işyeri sendika temsilcisi<sup>29</sup>; bunun dışındaki

sendikaların da sendika işyeri temsilcisi seçme imkânı vardır. Maddede kanun koyucu "seçme" kavramını kullanmış olmasına rağmen, bu seçimin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Kanaatimizce sendika, temsilciyi atayabileceği gibi sendika üyeleri arasında yapacağı bir seçim ile de belirleyebilir. Ayrıca Kanunda sendika temsilcilerinin görev sürelerinin ne kadar olduğu belirtilmemiştir. Sendika tüzüğüne buna ilişkin bir hüküm konulabilir, ancak tüzükte aksine bir düzenleme yoksa sendika temsilcilerinin genel kurul dönemi için seçildikleri kabul edilmelidir<sup>30</sup>.

İşyeri sendika temsilcilerinin görevleri, işyerlerinde kamu görevlilerinin işveren veya işyeri ile ilgili sorunlarını dinlemek, ilgili yerlere iletmek ve kamu görevlileri ile işveren arasında iletişim sağlamak şeklinde belirtilebilir. İşyeri sendika temsilcileri bu görevlerini yerine getirebilmek amacıyla işyerinde, *haftada dört saat* olmak üzere yerine getirirler ve bu sürede izinli sayılırlar (m. 23/2).

İşyeri sendika temsilcilerinin taşınması gereken nitelikler de Kanun'da düzenleme alanı bulmamıştır. Kamu görevlisi olarak çalışabilmek için zaten sıkı koşulların aranıyor olması bunun sebebi olarak gösterilebilir<sup>31</sup>. Doktrinde ileri sürülen bir görüşe göre; 6356 sayılı STİSK m. 27'deki düzenleme kıyasen burada da uygulanmalıdır<sup>32</sup>. Buna göre; işyeri sendika temsilcisi seçilecek kişinin hem kamu görevlisi hem de atanacağı işyerinde çalışan bir sendika üyesi olması gerekir<sup>33</sup>. Başka bir görüşe göre de; işyeri sendika temsilcisi olarak atanacak kişi öncelikle kamu görevlisi sendikasına üye olabilecek nitelikte olmalı ve kamu

biri için işyeri sendika temsilcisi atama yetkisi bulunmamaktadır.

30 Sur, 2019, 217; Tuncay/Savaş Kutsal, 2016, 502; Uçkan, 2013, 76.

31 Keser, H. (2007). 2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşınmaları Gereken Nitelikler. Sicil İş Hukuku Dergisi. Aralık, 97.

32 Tuncay/Savaş Kutsal, 2016, 503.

33 Sendika içi demokrasinin bir gereği olarak, işyeri sendika temsilcilerinin genellikle o işyerinde çalışan üyeler arasından seçildiğine ilişkin bkz. Uçkan, 2013, 76.



görevlisi olarak çalışmaya başladığında taşıması gereken nitelikleri işyeri sendika temsilcisi olarak seçildiği anda da taşıyor olmalıdır<sup>34</sup>. Buna göre; öncelikle belirtilmelidir ki kamu görevlisi niteliğine sahip olup da kamu görevlisi sendikasına üye olabilecekler, işyeri sendika temsilcisi olarak seçilebilir. Bu kapsamda sözleşmeli personel de işyeri sendika temsilcisi olabilir. Ancak 4688 sayılı Kanun'da kamu görevlisi sendikasına üye olmayacağı belirtilmiş olanlar (m. 15), işyeri sendika temsilcisi olarak seçilemez.

Maddede bir de "sendika işyeri temsilcisi" kavramına yer verilmiştir. Madde kapsamında ilgili işyerinde en çok üyeye sahip sendika dışındaki sendikaların da kollektif sendika özgürlüğü güvence altına alınmaktadır. Bu kapsamda, kamu işvereni sendika işyeri temsilcisine de çalışma saatleri içinde ya da dışında sendikal görevlerini yerine getirmek amacıyla her türlü kolaylığı sağlamalıdır<sup>35</sup>. Ancak sendika işyeri temsilcileri için, işyeri sendika temsilcilerinden farklı olarak, sendikal faaliyetlerini yerine getirmek için izin verilmesi düzenlenmemiştir.

## B. Sendika Temsilcisinin Sayısı

Atanacak işyeri sendika temsilcisinin sayısı o işyerinde çalışan kamu görevlisi sayısına göre belirlenir. Buna göre; *işyerindeki kamu görevlisi sayısı 200'e kadar ise bir, 201-600 arasında ise en çok iki, 601-1000 arasında ise en çok üç, 1001-2000 arasında ise en çok dört, 2000'den fazla ise en çok beş işyeri sendika temsilcisi seçilebilir. Bu temsilcilerden biri ilgili sendika tarafından baştemsilci olarak görevlendirilebilir* (m. 23/1). İşyeri sendika temsilcileri bu görevlerini işyerinde, haftada dört saat olmak üzere yerine getirirler ve bu sürede izinli sayılırlar (m. 23/2). Kamu görevlileri sendikalarına temsilci atama yetkisi tanınırken hakkın genişletildiğini görmekteyiz<sup>36</sup>. Zira 6356 sayılı Kanun'a göre; sadece toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi kesinleşen sendika işyeri sendika

temsilcisi atayabilmektedir (m. 27). Ancak 4688 sayılı Kanun'da böyle bir koşul aranmamaktadır. Ancak Kanun'da sadece işyeri sendika temsilcisinin sayısı belirlenmiştir. Bunun dışında sendika işyeri temsilcisi seçilebileceği hüküm altına alınmakla birlikte sayısına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

## C. Temsilcilerin Güvencesi

Kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini değiştirmek istiyorsa, bunun sebebini açık ve kesin şekilde belirtmelidir. Aksi halde işyeri değişikliğini yapamaz. Kanun'da buna aykırılığın yaptırımını düzenlenmemiştir. Ancak 4688 sayılı Kanun m. 43'te yapılan atıf dolayısıyla, 6356 sayılı Kanun m. 24/4 uygulanması gerektiği belirtilmelidir<sup>37</sup>.

6356 sayılı Kanun m. 24'te işyeri sendika temsilcilerine daha kapsamlı bir güvence sağlanmıştır. İlgili maddeye göre; *işveren, işyeri sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerini haklı bir neden olmadıkça ve nedenini yazılı olarak açık ve kesin şekilde belirtmedikçe feshedemez* (f. 1). *İşveren, yazılı rızası olmadıkça işyeri sendika temsilcisinin işyerini değiştiremez veya işinde esaslı tarzda değişiklik yapamaz. Aksi hâlde değişiklik geçersiz sayılır* (f. 4). Görüldüğü gibi, 4688 sayılı Kanun'da işyeri sendika temsilcisi olan kamu görevlileri, sadece görev yerinin değişmesine karşı korunmuştur. Bununla birlikte 6356 sayılı Kanun'da ise işyeri sendika temsilcileri hem iş sözleşmelerinin feshedilmesine hem de işyerinin değiştirilmesine karşı korunmaktadır. Ancak kamu görevlilerinin görevlerinin hangi hallerde sona ereceği zaten 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre; *"Devlet memurlarının a) Bu kanun hükümlerine göre memurluktan çıkarılması; b) Memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan herhangi birini*

34 Keser, 2007, 97-98.

35 Uçkan, 2013, 75.

36 Sur, 2019, 242.

37 Tuncay/Savaş Kutsal, 2016, 503.

kaybetmesi; c) Memurluktan çekilmesi; ç) İstek, yaş haddi, malûllük sebeplerinden biri ile emekliye ayrılması;(1) d) Ölümü; hallerinde memurluğu sona erer". Bu nedenle Kanun'da sınırlı hallerde sayılmış olan görevin sona ermesine ilişkin hususların, ayrıca 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmesine ihtiyaç yoktur.

Yeri gelmişken tekrar belirtmek gerekir ki, kamu işvereni işyeri sendika temsilcisine Kanun'da sayılan görevlerini yerine getirebilmek amacıyla işyerinde, *haftada dört saat* izin vermeleri gerekmektedir (m. 23/2). Bununla birlikte kamu işvereni, sendika işyeri temsilcisine de çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlar (m. 23/4).

### III. Sendika Yöneticilerinin Güvencesi

#### A. Genel Olarak

Sendika yöneticisi kavramına, 4688 sayılı Kanun'da yer verilmiş ancak kavramın tanımı yapılmamıştır. Bu durumda 6356 sayılı Kanun'daki tanımlama bizim için yol gösterici niteliktedir. Düzenlemeye göre; yönetici, kuruluşun ve şubesinin yönetim kurulu üyelerini ifade etmektedir (m. 2/1-i)<sup>38</sup>. Kamu görevlileri sendikaları yöneticilerini de bu şekilde tanımlamak icap eder. Sendika yöneticilerine seçildikleri dönemdeki görevlerine geri dönme imkânı tanınmadıkça, üyeler sendika yöneticisi olarak görev yapmak istemeyecekler ya da görevin gerektirdiği sorumluluklarına tam anlamıyla yerine getiremeyeceklerdir<sup>39</sup>. Bu nedenle kendilerine sendika

üyelik güvencesi dışında yöneticilik güvencesi de sağlanmalıdır, ki bu durumda tam güvenceye sahip oldukları söylenebilir.

Yönetici olarak seçilenler, tüzükte belirtilen hükümler uyarınca ve yazılı taleplerinin varlığı halinde görev sürelerince kurumlarından aylıksız izinli olarak ayrılırlar. Görüldüğü üzere aylıksız izinden faydalanma yöneticinin talebine bağlanmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu döneminde, yöneticilerin seçilmeleri halinde aylıksız izinli sayılma durumu talebe bağlı olmaksızın zorunlu bir durum olarak değerlendirilmiştir. Ancak o dönemde bu zorunluluk hali, ILO 87 sayılı Sözleşme'ye aykırı olması nedeniyle eleştirilmekteydi<sup>40</sup>. Yönetici talepte bulunmazsa, kurumlarındaki görevleri devam eder. Bu şekilde görevlerine devam eden yöneticiler, *haftada bir gün* kurumlarından izinli sayılırlar<sup>41</sup>. Sendika yönetim kurulu üyelerinin, bu haklardan yararlanabilmesi bazı koşullara bağlanmıştır. Bunun için bağlı buldukları sendikanın şube kurulması için öngörülen üye sayısına (400) ulaşması, konfederasyon yönetim kurulu üyelerinin belirtilen haklardan yararlanabilmesi için ise konfederasyona bağlı sendikaların toplam üye sayısının genel kurullarını delegelerle yapabilecek sendika üye sayısına (1000'i aşması) ulaşması gerekir (m. 18/4).

Aylıksız izne ayrılan yöneticilerin bu süreleri, emekli kesenekleri ve karşılıklarının yöneticisi oldukları sendikaları tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı'na ödenmesini kabul etmeleri koşuluyla kazanılmış hak aylığı ile emeklilik hizmetine sayılır. Kurumlarından aylıksız izinli sayılan sendika, konfederasyon ve şube yönetim kurulu üyeleri ile bunların bakmakla yükümlü ol-

38 6356 sayılı Kanun'da amatör ve profesyonel yöneticilerin güvenceleri açısından ayırım yapılmaktadır. Yönetici seçilen kişinin işyerindeki işinden ayrılmaksızın görevini sürdürmesi durumunda "*amatör yönetici*"; çalıştığı işyerinden ayrılarak sadece yöneticilik görevini yerine getirenlere "*profesyonel yönetici*" denilmektedir. Tanımlamalar hakkında bkz. Şahlanan, 2020, 151-152; Çelik/Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, 2021, 914; Sur, 2019, 82, 88; Ekmekçi, 2021, 175-176.

39 Keser, 2003, 27.

40 Bkz. Gülmez, 2002, 477.

41 Görüldüğü gibi, sendika yöneticilerine aylıksız izinli sayılma imkânı tanınarak yöneticinin işine dönmesine olanak sağlanmıştır. Ancak doktrinde ileri sürülen bir görüşe göre; sendika yöneticilerine aylıksız izinli sayılma imkânı tanınması, yönetici olan kişinin maddi zarara uğramasına sebep olacağından 151 sayılı ILO Sözleşmesi anlamında tam bir güvence sağlamamaktadır. Bu yönde bkz. Eren, H. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı. AÜEHFD. C.VI. S.1-4, 122.

dukları aile fertlerinin sağlık giderlerinin kurumlarınca karşılanmasına devam olunur (m. 18/6-7).

## B. Yöneticilerin Güvenceleri

Sendika yöneticileri öncelikle işyeri değişikliğine karşı korunmaktadır. Buna göre; kamu işvereni, sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez (m. 18/2). Hükme aykırı davranılması durumunda yaptırımın ne olduğu konusunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak 6356 sayılı Kanun m. 24 burada uygulama alanı bulacaktır. Buna göre; maddeye aykırı şekilde yapılan yer değişiklikleri geçerli değildir<sup>42</sup> ve dolayısıyla da yöneticiler idari yargı yoluna başvurabilecektir<sup>43</sup>.

Aylıksız izinli sayılanlardan herhangi bir nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar, görevlerinin son bulması tarihinden itibaren otuz gün içinde ayrıldıkları kurum ve kuruluşa yazılı müracaat etmeleri durumunda, kamu işvereni bu kimseleri otuz gün içinde eski görevlerine ya da uygun diğer bir göreve atamak zorundadır (m. 18/8). Otuz gün içerisinde göreve başlamak için başvuruda bulunulmaması halinde görevden çekilmiş kabul edileceklerdir<sup>44</sup>. Kanaatimizce maddede belirtilen otuz günlük süre hak düşürücü niteliktedir<sup>45</sup>. Kamu işvereni bu şekilde kendisine müracaat eden kamu görevlisini, "eski görevine ya da uygun başka bir göreve" atamak zorundadır. Kanun'da belirtilen yükümlülüğe uyulmaması halinde kamu işvereninın karşılaştığı yaptırım düzenlenmemiştir. Doktrinde ileri sürülen görüşe göre; bu tür bir durumun varlığı halinde kamu işverenine karşı idari yargı yoluna başvurulabilecektir<sup>46</sup>.

4688 sayılı Kanun ile yöneticilere ilişkin getiri-

len düzenleme, 6356 sayılı Kanun'dan farklıdır<sup>47</sup>. Zira bilindiği gibi işçi sendikası yöneticisine tanınan güvenceden faydalanabilmek için sendikanın tüzel kişiliğinin sona ermesi, seçime girmemek, yeniden seçilmemek veya kendi isteği ile çekilmek suretiyle yöneticilik görevinin sona ermesi nedeniyle son bulması gerekmektedir (m. 23/2). Ancak 4688 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin belirtilen güvenceden faydalanabilmeleri, herhangi bir sebeple görevden ayrılmaları şartına bağlanmamıştır. Başka bir anlatımla, yöneticinin görevine geri dönebilmesi için yöneticilik görevinin sona erme nedenlerine yönelik bir sınırlama öngörülmemiştir. Doktrinde ileri sürülen bir görüşe göre; Kanun'da "herhangi bir nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar" ifadesi, ayrılmak zorunda olanları kapsamamaktadır<sup>48</sup>. Buna göre; birleşme, katılma ya da sendikanın sona ermesi veya erdirilmesi halinde görevden ayrılmak zorunda kalınacaktır ve bu durum karşısında sendika yöneticisi güvencesinden faydalanılamayacaktır. Ancak kanaatimizce bu görüşe katılmak mümkün değildir. Zira sendikal güvencelerin amacı, sendikal faaliyete katılacak kişilerin kendini güvende hissetmesidir. Sendikaların belirtilen nedenlerle sona ermesi halinde, yöneticilik görevi sona ermek zorunda kalan bir kamu görevlisinin -kendi iradesi dışında gerçekleşmiş bir nedenle- korumasız bırakılması düzenlemenin amacına aykırıdır<sup>49</sup>.

Sendika yöneticilerine sağlanan güvenceden faydalanabilmek için kamu görevlileri sendikasının yetkili olması bir koşul değildir. Dolayısıyla yetki alamayan sendikanın yöneticisi de yukarıda bahsedilen güvenceden faydalanabilmektedir<sup>50</sup>.

## Sonuç

Hukuk düzeninde çalışanlar açısından sendika

42 Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 301.

43 Sur, 2019, 239; Uçkan, 2013, 68.

44 Bkz. Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 301; Sur, 2019, 239.

45 Eski Kanun döneminde aynı görüş için bkz. Keser, 2003, 28.

46 Gülmez, 2002, 480; Keser, 2003, 29; Esener/ Bozkurt Gümrükçüoğlu, 2017, 301.

47 Konu hakkında ayrıntılı açıklama için bkz. Ekmekçi, 2021, 177-178.

48 Gülmez, 2002, 479.

49 Erdoğan, 2022, 141-142.

50 Keser, 2003, 28.

hakkının tam anlamıyla tanındığından bahsedilebilmesi için hakkın güvenceye alınması önem arz etmektedir. Aksi halde çalışanların sendika üyesi olabileceğinin düzenlenmesi, tek başına yeterli olmayacaktır. İşte çalışanların bu tür eylemlere karşı korunması, pozitif sendika özgürlüğünün korunması açısından oldukça önemlidir.

Çalışanların işverenlerine karşı korunmasına ilişkin hem 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hem de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda güvenceler düzenlenmiştir. Çalışma konumuz açısından 4688 sayılı Kanun'da hem üyelerin hem sendika temsilcilerinin hem de sendika yöneticilerinin güvencelerine yer verilmiştir.

4688 sayılı Kanun'da sendika üyeleri ayırım yasağına ve işyeri değişikliklerine karşı korunmaktadır (m. 18). Belirtmek gerekir ki, ilgili madde sadece sendika üyesi kamu görevlilerini kapsamamakta, bununla birlikte herhangi bir sendikaya üye olmayan ya da üyelikten ayrılmış olan kamu görevlilerini de kapsamaktadır.

4688 sayılı Kanun'da, 6356 sayılı Kanun'dan farklı olarak, sadece işyeri sendika temsilcisi değil aynı zamanda sendika işyeri temsilcisi kavramına da yer verilmiştir. Kanun'daki düzenlemeye göre; kamu işvereni, işyeri sendika temsilcisi, sendika işyeri temsilcisi, sendika il ve ilçe temsilcisi ile sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini değiştirmek istiyorsa, bunun sebebini açık ve kesin şekilde belirtmelidir (m. 24). Ayrıca Kanun'da kamu işverenin işyeri sendika temsilcisine kanunda sayılan görevlerini yerine getirebilmek amacıyla işyerinde, *haftada dört saat* izin vermeleri (m. 23/2) ve sendika işyeri temsilcisine de çalışma saatleri içinde ve dışında görevlerini yapabilmeleri için imkânlar ölçüsünde kolaylıklar sağlaması gerektiği (m. 23/4) belirtilmiştir.

Son olarak Kanun'da sendika yöneticileri öncelikle işyeri değişikliğine karşı korunmaktadır. Buna göre; kamu işvereni, sendika ve sendika şube yöneticilerinin işyerini sebebini açık ve kesin şekilde belirtmedikçe değiştiremez (m. 18/2). Ayrıca aylıksız izinli sayılanlardan herhangi bir

nedenle sendika veya konfederasyon organlarındaki görevlerinden ayrılanlar, görevlerinin son bulması tarihinden itibaren otuz gün içinde ayrıldıkları kurum ve kuruluşa yazılı müracaat etmeleri durumunda, kamu işvereni bu kimseleri otuz gün içinde eski görevlerine ya da uygun diğer bir göreve atamak zorundadır (m. 18/8).

## KAYNAKÇA

- Çelik, N./ Caniklioğlu, N./ Canbolat, T./ Özkaraçca, E. (2021). İş Hukuku Dersleri. 34. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları.
- Ekmekçi, Ö. (2021). Toplu İş Hukuku Dersleri. 3.Baskı. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Erdoğan, C. (2022). Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Eren, H. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Öngördüğü Memur Sendikacılığı. AÜEHFD. C.VI. S.1-4. 105-132.
- Esener, T./ Bozkurt Gümrükçüoğlu, Y. (2017). Sendika Hukuku, 2. Baskı. İstanbul: Vedat Kitapçılık.
- Gülmez, M. (2002). Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Görüşme Hukuku. Ankara: TODAİE-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Hromadka, W./ Maschmann, F. (2020). Arbeitsrecht Band 2. Kollektiv-arbeitsrecht Arbeitsstrenitigkeiten. 8. Auflage. Berlin: Springer.
- Keser, H. (2007). 2821 Sayılı SK ve 4688 Sayılı KGSK Uyarınca İşyeri Sendika Temsilcisi Olarak Tayin Edileceklerin Taşımaları Gereken Nitelikler. Sicil İş Hukuku Dergisi. Aralık, 86-102.
- Keser, H. (2003). 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kamu Görevlileri ve Kamu Görevlileri Sendikaları Üyelik Güvenceleri. Çimento İşveren Dergisi. 16-33 (Üyelik Güvencesi).
- Öktem Songu, S. (2020). Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru Kararlarında "Sendika Hakkı". İstanbul: Beta Yayınları.
- Sur, M. (2019). İş Hukuku Toplu İlişkiler. 8. Baskı.

Ankara: Turhan Kitabevi.

- Şahlanan, F. (2013). Sendika Üyeliğinin Güvencesi. Legal İHSGHD. C.10. S.37. 3-14 (Üyeliğin Güvencesi).
- Şahlanan, F. (2020). Toplu İş Hukuku. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Şahlanan, F. (1986). Sendikalar Hukuku. İstanbul: Özgün Matbaacılık (Sendikalar Hukuku).
- Tuğ, A. (1992). Sendikalar Hukuku. 2. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Tuncay, A. C. (1975). İşçi Sendikası Üyeliğinin Kazanılması ve Sona Ermesi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları (Sendika Üyeliği).
- Tuncay, A. C./ Savaş Kutsal, B. (2016). Toplu İş Hukuku. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları.
- Uçkan, B. (2013). 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Görevlileri Sendikacılığı. İstanbul: Legal.